



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

St.meld. nr. 22

(2000-2001)

St.meld. nr. 22

Politireform 2000 Et tryggere samfunn

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 12. januar 2001,
godkjent i statsråd samme dag.*

1 Meldingens hovedkonklusjoner



Figur 1.1 Nærhet og tillit mellom politi og publikum er viktig. (Foto: Stig Kolstad)

1.1 Behov for endring

Nye kriminalpolitiske utfordringer og et publikum med stigende krav til offentlig tjenesteyting, er noen av de sentrale trekkene i samfunnsbildet som politi- og lensmannsetaten stilles overfor.

Disse og andre utfordringer vil kreve organisatorisk omstilling i etaten. Den må blant annet organiseres på en måte som gir bedre effekt av de tilgjengelige ressursene. De øvrige organisasjonsmessige betingelsene må også videreutvikles for å oppfylle de krav samfunnet og publikum forventes å stille til politiets nærvær og innsats i tiden framover.

Siden hovedstrukturen for dagens politi- og lensmannsetat ble lagt mot slutten av 1800-tallet, har det kun skjedd små justeringer. Antallet politidistrikter har praktisk talt vært konstant i over 100 år. Politiet er i dag organisert i 54 politidistrikter.

Politiets viktigste oppgaver har gjennom alle år vært å sikre publikums trygghet og å bekjempe kriminaliteten. Selv om hovedoppgavene har vært de samme, har det skjedd radikale endringer i omfanget av og innholdet i oppgavene.

Andre av politiets rammebetingelser har også endret seg i etterkrigstiden. Dette gjelder særlig den generelle velstand, bosetning, sosiale forhold, kommunikasjon og den teknologiske utviklingen.

Som et eksempel og en illustrasjon på økningen i omfanget av politiets oppgaver kan nevnes, at mens antallet anmeldte straffesaker på landsbasis i 1960 var ca. 39.000, var antallet i 1999 ca. 437.000 saker.

Samfunnsendringer og kriminalitetsutviklingen utfordrer med andre ord både politiets evne til å forebygge kriminalitet og evne til å håndtere den kriminaliteten som allerede er begått.

Det er i politidistriktene det alt vesentlige av oppgavene skal løses. Der har politimestrene ansvaret for at prioriteringene er riktige og at kvaliteten i oppgaveutførelsen er mest mulig i samsvar med de krav og forventninger som stilles fra samfunnet og publikum.

En av hovedutfordringene i dag er å forbedre effekten av ressursbruken. Det har vist seg at det ikke alltid er samsvar mellom økte ressurser og synbare resultatforbedringer i kriminalitetsbekjempelsen og i det tjenesteytende arbeid.

Politi- og lensmannsetaten disponerer i dag en rekke virkemidler i form av personell, økonomiske ressurser, rettslige fullmakter, arbeidsmetoder og styringssystemer. I tillegg forutsettes etatens organisasjon og struktur å være tilpasset slik at ressursene utnyttes rasjonelt og at virkemiddelbruken blir optimal i forhold til oppgaveløsningen.

Departementet mener at mye ennå kan og bør gjøres for ytterligere å forbedre de organisatoriske rammebetingelsene for politi- og lensmannsetaten.

Politi- og lensmannsetaten, som alle andre etater og virksomheter i et moderne samfunn, må derfor være forberedt på en kontinuerlig forbedrings- og endringsprosess i tiden framover.

Organisatorisk fleksibilitet og omstillingsevne er avgjørende for gode resultater og effektiv drift. Politireform 2000 er å betrakte som en fortsettelse på en allerede igangsatt omstillingssprosess, både sentralt og lokalt i etaten.

1.1.1 Meldingens hovedformål

Hovedmålene med politireform 2000 er:

- a) en politi- og lensmannsetat som mer effektivt forebygger og bekjemper kriminaliteten
- b) en politi- og lensmannsetat som er mer tjenesteytende og publikumsorientert
- c) en politi- og lensmannsetat som arbeider mer kostnadseffektivt

En rekke virkemidler må anvendes for å nå disse målene. Reformen legger hovedvekten på de strukturelle og organisatoriske.

Folk flest forventer å få hjelp fra et politi som befinner seg i nærheten, og som når det oppstår behov, er tilstedeværende enten i form av tjenester/service eller i form av utrykning når kriminalitet begås eller når ulykken er ute. Politireformens mål er å innfri en slik forventning.

Politidistriktene bør ha de beste forutsetninger for organisasjonsmessig omstilling. Det er allerede gjennomført endringer i den sentrale politiledelsen. Politidirektoratet er opprettet og Justisdepartementets Politiavdeling er gitt en ny rolle i politiets sentralledelse. Målet med reformen er også å fullføre påbegynt omstillingsarbeid.

Politi- og lensmannsetatens organisasjon skal være desentralisert og personellet tjenestegjøre der publikum har behov for og krav på politiets tilstedeværelse. Et desentralt politi med stor lokal kunnskap er etter departementets vurdering den beste garanti for god tjenesteyting og effektiv kriminalitetsbekjempelse.

Større effektivitet og bedre resultater av etatens arbeid krever en kontinuerlig vurdering av virkemidler og ressurser, ikke bare de organisatoriske og strukturelle.

Meldingen gir derfor også en relativt bred vurdering av blant annet politiets rolle, oppgaver, personalpolitikk, kompetanse og styringsformer.

Behovene for endring og utvikling når det gjelder de nevnte sider ved virksomheten (politirollen, politiets oppgaver mv.) blir dels vurdert uavhengig av struktur og organisering, dels som premiss eller som en viktig forutsetning for å kunne få full virkning av organisasjonsreformen.

Strukturendringer i form av større og mer bærekraftige politidistrikter er med andre ord bare et av flere tiltak for bedre resultater. De må kombineres med annen virkemiddelbruk i en helhetlig omstillings- og utviklingsplan.

1.2 Bakgrunnen for meldingen

I 1994 ble det administrative ansvaret for lensmennene flyttet fra fylkesmannen til politimesteren. Samme året ble det igangsatt en omorganisering av politidistriktene. Endringene innebar at politimesteren i dag har ansvaret for så vel de administrative som de økonomiske, påtalemessige og politifaglige funksjonene i politidistriktet.

Politidistriktene er inndelt i geografiske driftsenheter (lensmannskontorer og politistasjoner) eller unntaksvis funksjonsbaserte driftsenheter (fagavdelinger for ordenstjeneste, etterforskning og forvaltning). Det var pr. 31. oktober 2000 337 lensmannskontorer og 64 politistasjoner.

Antall ansatte i politi- og lensmannsetaten utgjorde ca. 11 000 pr. 1. mars 2000. Det vedtatte budsjett for 2001 utgjør i overkant av 6 milliarder kroner.

Flere evalueringsrapporter og utredninger i de seneste årene har påpekt behovet for organisasjonsmessige endringer. På tross av betydelig ressurstilførsel av personell, materiell og driftsmidler og forbedringer i de øvrige rammebetingelsene for etaten, har kriminalitetsutviklingen vært urovekkende. Publikums opplevelse av service og tjenesteyting fra politiets side synes heller ikke å ha utviklet seg så godt som ønskelig.

Det har ikke vært foretatt en samlet vurdering av politiets virksomhet siden »politirulleutvalget» (NOU 1981:35 og NOU 1987:27). I disse delutredningene befattet man seg med politirollen, uten særlig vektlegging av de klare sammenhengene som departementet mener det er mellom struktur, organisasjon, rolle, ledelse, styring og oppgaver. Det er et slikt organisatorisk helhetsperspektiv denne stortingsmeldingen ønsker å gi og trekke konklusjoner om.

Den direkte foranledningen til stortingsmeldingen "Politireform 2000" er at det i 1998 ble oppnevnt et utvalg som skulle fremme forslag om endringer i distriktsinndelingen i politi- og lensmannsetaten, landsdelsordningen, de sentrale særorganer og politiets sentrale, faglige og politiske ledelse i Justisdepartementet. Politidistriktsutvalget leverte sin innstilling våren 1999 (NOU 1999:10, »En bedre organisert politi- og lensmannsetat»).

Politidistriktsutvalgets forslag vedrørende et politidirektorat ble fulgt opp ved Ot.prp.nr. 7 1999-2000 om den sentrale politiledelsen. Denne proposisjonen inneholdt blant annet forslag om opprettelse av Politidirektoratet, som trer i virksomhet 1. januar 2001. I denne Ot.prp. ble Stortinget også lovet en melding om blant annet politiets organisasjon, ressurser og oppgaver. Herværende stortingsmelding følger opp både NOU 1999:10, departementets eget »Ressursprosjekt» og NOU 1998:4 »Politiets overvåkingstjeneste» (Danielsenutvalget).

1.3 Forslag til organisasjonsmessige forbedringer

Etter departementets vurdering skaper dagens politidistriktsstruktur ofte urasjonell arbeidsfordeling, ikke god nok ressursutnyttelse og manglende samordning og styring.

Reformen vil innebære en betydelige omstrukturering av politi- og lensmannsetaten. Departementet foreslår en reduksjon i antallet politidistrikter fra 54 til 28. Politidistriktsutvalget foreslo en reduksjon fra 54 til 37-38.

- Strukturforslagene vil gi større kostnadseffektivitet, og skape et bedre organisatorisk grunnlag for lokal ressursutnyttelse. Det oppnås gjennom å frigjøre personell fra administrative funksjoner til mer tjenesteytende, forebyggende og kriminalitetsbekjempende arbeid.
- Strukturforslagene vil dessuten gi politidistrikter som er mer bærekraftige når det gjelder samling og utnyttelse av kompetanse.
- Strukturforslagene inngår som del av en samlet organisasjonsreform. Meldingen vurderer andre organisasjonsutviklingsforslag som forutsettes gjennomført parallelt med strukturforslagene.

Blant andre OU-tiltak nevnes: Utvikling av lederroller, styrings- og ledelsesformer, kompetanseutviklingstiltak og andre personalpolitiske tiltak. En samlet gjennomføring av organisasjonsreformen er avgjørende for å

oppnå reformens mål og tilsiktede effekter.

Departementet understreker at når de nødvendige endringer er foretatt på distriktsnivå, må det legges til rette for strukturelle og organisasjonsmessige endringer, også i den lokale struktur – den såkalte driftsenhetsstrukturen.

1.4 Sammendrag

Meldingen "Politireform 2000" - et tryggere samfunn er en organisasjonsmelding. Den drøfter både konkrete forslag til endringer i politidistriktsstrukturen (mot færre og mer bærekraftige distrikter), og andre organisasjonsmessige utviklingsforslag. Denne kombinasjonen av strukturelle og organisasjonsmessige forslag mener departementet er nødvendig å iverksette parallelt som en helhetlig organisasjonsutviklings-prosess (OU-prosess).

OU-forslagene omtales under de respektive kapitler (se kapittelgjennomgangen under) og gjelder først og fremst utvikling av politirollen, lederskapet, styringssystemene, kompetansen og en del andre sentrale personalpolitiske forhold. De strukturelle forslagene er samlet kapittel 5 "Strukturelle tiltak". Der fremsettes konkrete forslag om å redusere antall politidistrikter fra 54 til 28.

Ut fra dette perspektivet er meldingen bygget opp slik:

Først en gjennomgang av de kriminalpolitiske utfordringer og de samfunnsmessige endringer politi- og lensmannsetatens har vært stilt ovenfor i de seneste årene. Deretter en gjennomgang av dagens politi- og lensmannsetat, med sikte på å vurdere om dagens strukturelle og organisasjonsmessige betingelser er gode nok til å kunne møte de utfordringer etaten vil stå overfor i tiden framover. Mot slutten av meldingen trekker departementet slutninger om endringsbehovet, og fremmer endringsforslag basert på strukturelle og organisasjonsmessige virkemidler.

Om de enkelte kapitler:

Kapittel 1: "Meldingens hovedkonklusjoner" gir først en kort redgjørelse for nødvendigheten av endringer i politi- og lensmannsetatens struktur og organisasjon. Deretter presenteres hovedformålet med forslagene i meldingen, og de resultater som departementet forventer av dem. Et kort sammendrag av innholdet i meldingens seks kapitler inngår også i kapittel 1.

Kapittel 2: "En etat under omstilling - samfunnsendringer" belyser særlig fire utviklingstrekk av betydning for politi- og lensmannsetatens virksomhet. Det gjelder kravet om kvalitet og effektivitet i offentlig tjenesteyting, den teknologiske utvikling, informasjons- og kommunikasjonssamfunnet og kriminalitetsutviklingen. Departementet legger vekt på å få belyst hvordan disse utviklingstrekkene påvirker politiets virksomhet og resultater, og hvilke konsekvenser som bør trekkes av dem.

Kapittel 3: "Politi- og lensmannsetaten i dag - en tilstandsvurdering" behandles først politirollen og det verdigrunnlaget etaten bygger sin virksomhet på. Departementet legger vekt på å få fram den betydning en klart definert politirolle har for publikums tillit til og forståelse for etatens arbeid og oppgaveløsning. Når det gjelder politiets verdigrunnlag konstaterer departementet

den brede enighet det er i samfunnet om hvilke hovedprinsipper som etaten skal drives etter. Politiets sivile preg og den desentrale, publikumsnære strukturen er blant de prinsippene som nevnes og som sammen med de øvrige definerte grunnprinsipper inngår som premiss for departementets forslag til strukturelle og organisatoriske endringer.

Videre behandles etatens oppgavedeling. Beskrivelsen av den munner ut i en vurdering av de dilemmaer og organisasjonsmessige problemer som er knyttet til dagens struktur dersom oppgavene skal kunne løses slik man bør forvente av en moderne og resultatorientert politi- og lensmannsetat.

Styring, ledelse og samarbeid behandles, og da særlig ut fra perspektivet: Hvilke organisatoriske og strukturelle forutsetninger må være til stede for at politiet i dag skal kunne ha full nytte av dagens styrings- og ledelsesformer? Fremstillingen tar blant annet opp konsekvensene av de relativt nylig innførte mål- og resultatstyringssystemene.

En rekke personalpolitiske problemstillinger drøftes. Det gjelder arbeidsformer, stillingsstrukturer, lønnspolitikk, helse miljø og sikkerhet og likestilling. Departementet legger vekt på å få belyst hvilken sammenheng det er mellom en god personalpolitikk og de organisatoriske rammebetingelsene for øvrig.

Gjennom de strukturelle endringene som departementet foreslår i etaten vil behovet for en godt tilrettelagt personalpolitisk utviklingsplan være av stor betydning for reformens vellykkethet. Denne kjensgjerning blir utdypet og begrunnet i kapittelet.

Kompetansekrav og kompetansebehov vies en særlig oppmerksomhet i kapittelet. De nye kriminalpolitiske utfordringer og publikums generelt økende krav til tjenesteyting fordrer kompetansehevning og endring i kompetanseprofilen innen etaten. Kompetanse knyttet til lederskap og nye, faglige utfordringer nevnes spesielt. Det pekes på kompetansetiltak som departementet mener er nødvendige dersom etaten skal kunne møte de fremtidige utfordringene på en tilfredstillende måte.

Bemanningsbehovet belyses gjennom presentasjon av den såkalte "bemanningsplanen" som ble utviklet i 1996-98 og som blant annet tar opp behovet mot år 2005. I lys av forslagene som ligger inne i "Politireform 2000" konkluderer departementet med at nåværende bemanningsplan må revurderes og ses i sammenheng med de nye, organisatoriske rammevilkår som politiets administrative og operative tjeneste vil få.

Til slutt gis en bred fremstilling av den organisasjonsutvikling som har skjedd i politiet- og lensmannsetaten de siste tiår. Utviklingen i nabolandene Danmark, Sverige og Finland blir også belyst, med vekt på å få fram deres erfaringer med tilsvarende organisasjonsutviklingsarbeid som det norsk politi nå er inne i.

Kapittel 4 "En bedre organisert politi- og lensmannsetat" behandler spørsmålet; Hvilke problemer løses ved organisasjonsmessige endringer? Med problemer menes i denne sammenhengen manglende effektivitet i kriminalitetsbekjempelsen, manglende kvalitet i den publikumsrettede tjenesteyting og manglende kostnadseffektivitet i politiorganisasjonen.

Departementets vurderinger og konklusjoner om bruk av strukturelle og organisasjonsmessige virkemidler for å bedre nåsituasjonen, støtter seg blant annet på tilstandsanalysen i kapittel 3.

Med bakgrunn i kapittel 3 og behandlingen av lederskap og ledelsesformer i politiet, stiller departementet her lederskapet og lederrollene mer direkte i sammenheng med strukturforslagene. Dessuten behandles de organisasjonsmessige betingelsene for å oppnå en mer kostnadseffektiv politiorganisasjon. I den vurderingen inngår både behovet for nye samarbeidsformer i distriktene, og strukturendringene i retning av større og mer bærekraftige distrikter.

Kapittel 5: "Strukturelle tiltak" gir først departementets premisser og hovedbegrunnelser for endring av politidistriktsstrukturen. Hvorfor departementet anser det som viktig å få etablert en struktur med færre og mer bærekraftige politidistrikter, er det sentrale spørsmål som besvares. Etter de prinsipielle betraktninger redegjøres det for betydningen av kriminalitetsgeografi og demografiske kriterier som også inngår i vurderingen av de konkrete sammenslåingsforslagene

Sammenslåings- og reguleringsforslagene presenteres fylkesvis. Forslagene er en oppfølging av NOU 1999: 10 "En bedre organisert politi- og lensmannsetat" der utvalgets flertall foreslo en reduksjon av antall distrikter fra 54 til 37-38. Utvalgets forslag og høringsuttalelsene får en grundig behandling i kapitlet.

I tillegg til de strukturelle endringene som foreslås på politidistriktsnivå, omhandler kapitlet også andre organisatoriske og strukturelle forslag, blant annet knyttet til politiets særorganer, de regionale funksjoner og samarbeidet mellom de ulike styringsnivåene i en ny politiorganisasjon. En særlig og grundig behandling får forslagene om endringer i politiets overvåkingstjeneste, tjenestens regionale og lokale struktur. Departementets vurdering tar utgangspunkt i NOU 1998:4 "Politiets overvåkingstjeneste". Når det gjelder de øvrige særorganene foreslår departementet for noen av dem, visse endringer i deres rolle- og oppgavemønster, i lys av politidirektoratets ledelses- og koordineringsfunksjoner og politidistriktenes nye rammevilkår.

Kapittel 6 "Administrative og økonomiske konsekvenser" inneholder konsekvensvurderinger, omstillingskostnader, gevinster og innsparinger som følge av de strukturelle forslagene i meldingen. Samlet sett er det beregnet frigjorte årsverk til operativt og publikumsrettet arbeid i størrelsesorden 400-450. Omstillingskostnadene som direkte følge av distriktssammenslåingene er beregnet til ca. 30 millioner kr. Forøvrig omtales de personalpolitiske virkninger av politireformen, for ledere og medarbeidere.

2 En etat under omstilling - Samfunnsendringer



*Figur 2.1 Operasjonssentralen: Et teknologisk uttrykk for politiets tilgjengelighet og handlekraft.
(Foto: Stig Kolstad)*

De betydelige samfunnsendringene som finner sted, har stor innvirkning på politiets virksomhet. Etatens evne til å løse sine oppgaver må derfor kontinuerlig vurderes i lys av eksternt betingende endringer, utviklingstrekk og nye samfunnskrav. I dette kapitlet foretar departementet en slik vurdering.

Den faktaorienterte beskrivelse av etaten, dens organisering, struktur og oppgaver - og departementets vurderinger av politiets virksomhet, gis i neste kapittel: 3 »Politi- og lensmannsetaten i dag – en tilstandsvurdering».

2.1 Samfunnsutviklingen og politiet

Internasjonaliseringen

Økt samkvem over landegrensene påvirker folks sosiale atferd, virkelighetsforståelse og kommunikasjonsformene mellom land og individer. Det mottas stadig flere og sterkere impulser fra fremmede kulturer. De sosiale virkningene av internasjonaliseringen preger vår hverdag, helt ned til lokalsamfunnene. For politiets del betyr internasjonaliseringen blant annet mer komplekse og uoversiktlige sosiale og »internasjonale» kriminalitetsmønstre. Større flyt av folk, kapital, idéer og kulturimpulser mellom land, utgjør også en stadig større utfordring for politiets arbeid.

Kriminalitetsutviklingen

I de fleste land, også i Norge, skjer det en negativ utvikling av kriminaliteten. Tradisjonelle kriminalitetsformer som fremdeles utgjør 80% av lovbruddene, avløses og suppleres med nye former for organisert, grenseoverskridende kriminalitet. Økonomisk kriminalitet gir seg stadig mer sofistikerte uttrykk gjennom blant annet transaksjonsøkonomien, ofte utenfor nasjonalstatenes kontroll. Illegal omsetning og bruk av narkotika nevnes spesielt. Narkotika er opphav til en rekke kriminalitetsformer, samtidig som bruken av narkotiske stoffer fører med seg omfattende sosiale problemer.

Dagens kriminalitetsbilde skaper utrygghet og forringer livskvaliteten for mange mennesker. Fysiske skader, psykiske belastninger og materielle ødeleggelser følger også i kjølvannet av kriminaliteten. For politiet ligger det en stor utfordring i å prioritere ressursene slik at dagens og morgendagens kriminalitet kan møtes med de riktige virkemidler.

Demografiske endringer

Befolkningsutviklingen spiller en sentral rolle for hvordan politi- og lensmannsetaten organiserer og prioriterer sine ressurser. I de nærmeste årene vil man stå ovenfor en rekke demografiske utfordringer. En av de største utfordringene knytter seg til hvilken bostedsmessig spredning man vil få. Nye, mindre fødselskull skal erstatte de store kullene fra årene etter andre verdenskrig. Utviklingen vil gjøre seg utslag både på arbeidsmarkedet og i bosettingsmønsteret.

Det er relativt færre som vokser opp på bygdene sammenlignet med i regionsentrene enn tidligere. Dagens flyttemønster er preget av at en større andel av småbyens innbyggere flytter ut av region, fylke og landsdel, enn dem som har vokst opp i distriktskommunene. Forstedene til storbyene er preget av en

ung befolkning, og man forventer en fortsatt høy befolkningsvekst til forstedene i mange år. Under forutsetning av en fortsettelse av dagens flyttemønstre, vil disse forholdene føre til en økt sentralisering i årene framover.

Offentlig tjenesteyting

Det stilles økte krav til det offentlige om større effektivitet og bedre tjenesteyting. Kravene gjelder også for politi- og lensmannsetaten, og kommer fra Storting og regjering, publikum generelt, det sivile samfunn, næringslivet og andre grupperinger. De konsekvensene som politi- og lensmannsetaten må trekke av kravene om bedre offentlige ytelser, er stadig å vurdere sine arbeidsformer, sine organisatoriske løsninger og sine relasjoner og ansvarsforhold til andre offentlige etater.

Teknologiens betydning

Endringene i informasjons- og kommunikasjonsteknologien (IKT) har skapt nye rammebetingelser for nasjonalt og internasjonalt samkvem, for offentlig og privat virksomhet. Konsekvensene av den teknologiske utviklingen for politiet er mange og sammensatte. IKT-utviklingen skaper grunnlag for mer effektive arbeidsprosesser i politiet og gir en bedre informasjonshåndtering. IKT legger også til rette for mer effektiv metodebruk, særlig innenfor etterforskning. Men, IKT-utviklingen skaper også grobunn for ny kriminalitet. Hittil ukjente former for nettverkskriminalitet oppstår, samtidig som den tradisjonelle kriminaliteten finner nye veier.

Kompetansesamfunnet

Den teknologiske utvikling stiller stadig nye krav til kompetansen i arbeidsmarkedet. Kravene gjelder også for politiet. Konkurransen om den riktige og nødvendige kompetansen blir stadig større. Arbeidsgivers evne til å tiltrekke seg, benytte og beholde relevant kompetanse er avgjørende for mange virksomheter. Politiet etterspør i dag kompetanse som også det private markedet betaler godt for. For politiet kan denne markedsstyrte rekruttering bli et problem. Det vil stille større krav til etatens personalpolitikk hvis politiet skal inneha den kompetansen som fremtiden krever.

Informasjons- og kommunikasjonssamfunnet

Dialogen, informasjonen og kommunikasjonen mellom institusjoner, myndigheter og publikum foregår i stadig økende grad gjennom digitale informasjonsbærere. Dessuten opptrer mediene stadig mer oppsøkende og granskende – på publikums vegne. Større ressurser anvendes for å gi publikum innsikt i hva som skjer og burde skje i offentlig og privat sektor. Konsekvensene av det moderne informasjons- og kommunikasjonssamfunnet er mange. For politiet er utviklingen en stor utfordring, blant annet fordi det stiller krav om økt innsikt og samfunnsforståelse.

2.1.1 Oppsummering

En rekke av de nevnte utviklingstrekk påvirker politiets virksomhet og virker bestemmende inn på etatens virkemiddelbruk, arbeidsmetoder, priorite-

ringer og resultater. Noen utviklingstrekk vil imidlertid berøre etatens rammebetingelser mer enn andre.

I de følgende avsnittene vil departementet gi en nærmere vurdering av fire utviklingstrekk og relatere vurderingen av dem til politiets virksomhet og spesielt til de endringsbehovene som utviklingstrekkene utløser. Det gjelder »Offentlig tjenesteyting», »Teknologiens betydning» »Informasjons- og kommunikasjonsnett» og ikke minst »Kriminalitetsutviklingen».

2.2 Offentlig tjenesteyting

Departementets vurderinger av forbedringsmulighetene i politi- og lensmannsetatens struktur og organisering har blant annet som mål å gjøre etaten mer tjenesteytende og publikumsorientert. Et annet av hovedmålene i politireformen er en etat som arbeider mer kostnadseffektivt.

I sitt fornyelsesprogram opererer regjeringen med tre hovemål for en bedre offentlig forvaltning:

- Organisasjon og tjenesteyting skal være basert på brukernes behov
- Ressurser skal overføres fra administrasjon til tjenesteyting og fra sektorer med synkende behov til sektorer med økende behov
- Effektivisering av ressursbruken og økt handlingsrom på alle nivåer

I tillegg til at politireformen må betraktes som en viktig del av regjeringens fornyelsesprogram er den også en praktisk oppfølging av programmet. Flere av programmets satsingsområder blir fulgt opp gjennom denne politireformen og gjennom det utviklingsarbeidet som vil følge av den. Av de 10 satsingsområdene fra fornyelsesprogrammet nevnes spesielt:

- Døgnåpen forvaltning og effektivisering med bruk av IKT
- Offentlige servicekontorer
- Regelforenkling

Døgnåpen forvaltning og effektivisering med bruk av IKT

Døgnåpen forvaltning er en kostnadseffektiv måte å levere informasjon og tjenester på, uavhengig av tid og sted. Brukernes tilbakemeldinger på for eksempel nettbank og selvangivelsen over nett, er svært positive. IKT-baserte løsninger kan gi betydelig effektivitetsgevinster for forvaltningen. Derfor skal det iverksettes nødvendige tiltak med sikte på å utvikle nye og flere offentlige, elektroniske tjenester, slik at dette potensialet kan realiseres fullt ut. I tillegg må teknologien også tas aktivt i bruk til å utvikle mer effektive arbeidsformer og samarbeidsmåter internt i forvaltningen, som igjen kan danne basis for en hensiktsmessig organisering og oppgavefordeling.

Innenfor politi- og lensmannsetaten er det allerede i gang en rekke forsøk med interaktive løsninger der publikum kan komme i dialog med politiet, for blant annet å søke hjelp og få bistand. De mange mulighetene som nettløsninger gir for forbedret publikumskontakt vil bli videreutviklet og inngå som en viktig del av politiets publikumsrettede utviklingstiltak.

Offentlige servicekontorer

Offentlig servicekontorer skal gi brukerne av offentlige tjenester god service og god tilgjengelighet til tjenestene, og skal oppleves som et reelt servicetil-

bud. Etableringen vil også kunne fremme distriktshensyn ved å demme opp for nedlegging av offentlige virksomheter ved at den tjenesten som eventuelt ville bli lagt ned, kan «oppstå» igjen, som en del av et bredt servicetilbud, og innenfor et offentlig, tverrsektorielt servicekontor. Slik samlokalisering av offentlige tjenester vil ofte kunne være mer rasjonelt og dekke publikums behov minst like godt som tidligere.

Når det gjelder politiet må utviklingen av et eventuelt samarbeid i et servicekontor alltid ha som utgangspunkt at de fleste politioppgaver styres direkte og operativt, undergitt helt andre beslutningslinjer enn hva tilfellet er for eventuelle samarbeidspartnere på et servicekontor. Det gjelder selvsagt først og fremst arbeidet som foregår innenfor straffesakssystemet. Selv om det også må være brukerorientert og i tråd med kravene til god tjenesteyting, baseres det på detaljerte og sentralt fastlagte, prosessuelle regler.

Når det gjelder politiets forvaltningsoppgaver og de sivile gjøremål, ser departementet flere samarbeidsmuligheter som bør utprøves. Offentlige servicekontor vil kunne forsterke politiets tverrsektorielle og forebyggende arbeid, og dessuten imøtekomme brukernes ønsker om ett servicepunkt.

Regelforenkling

Arbeidet med regelforenkling skal foregå i alle departementene. Det nevnes at Justisdepartementet leder en "dugnad" for å gjennomgå det samlede forskriftsverket for å få et mer oversiktlig og brukervennlig regelverk. Det er et mål for regjeringen - og for departementet, ikke minst gjennom Politireform 2000, å få fram en mer tjenesteytende og en mindre administrerende »politiforvaltning». Økt tjenesteyting vil for politiet si en mer brukerorientert forvaltning. Fornyelse vil dermed ikke bare fordre strukturelle og organisatoriske endringer slik politireformen i hovedsak er konsentrert om, men også endringer i etatens arbeidsmetoder, og saksbehandlingspraksis.

2.2.1 Effektivitet og tjenesteyting

For politi- og lensmannsetaten er det særlig effektivitetskravet som settes i fokus når det snakkes om »bedre offentlig tjenesteyting». Hvilke tiltak må iverksettes for å øke tjenesteproduksjonen og omløpshastigheten i straffesaksbehandlingen? - er blant spørsmålene som stilles.

Effektivitetsvurderingene vil som regel ta utgangspunkt i hva den ansvarlige politileder mener er optimal ressursbruk i forhold til å oppnå ønskede resultater. Det kan i en situasjon være »lønnsomt» å bruke store etterforskningsressurser i en kriminalsak, mens det i andre situasjoner vurderes som mindre lønnsomt. Det kan i noen tilfeller være lønnsomt å investere store ressurser i kontrollvirksomhet, for eksempel hvis innsatsen fører til at økonomisk kriminalitet blir avdekket, og store beløp dermed føres tilbake til fellesskapet.

Imidlertid, det forklaringsproblemet som politi- og lensmannsetaten ofte står overfor når det gjelder ressursinnsats, er å sannsynliggjøre en fremtidig, positiv effekt av ressursbruken og prioriteringene på kriminaliteten. Det er atskillig lettere å påvise, og få anerkjennelse for statistiske håndgripelige resultater i form av økt tempo og høy oppklaringsprosent, selv om denne type

resultater ikke sier nevneverdig om hvorvidt kriminalitetsbekjempelsen gir ønskede resultater i form av mindre kriminalitet.

Effektivitetsmåling i politiet har m.a.o. både en kvalitativ og en kvantitativ side: På den ene side gjelder det å finne egnede kvantitative mål for kostnads-effektivitet (saksbehandlingstid, restanser, henleggelse, oppklaringsprosent). Disse målene må vurderes i forhold til indikatorene for formåls-effektivitet (folks trygghet, nedgang i den faktiske kriminaliteten, ivaretagelse av retts-sikkerheten, servicenivået på tjenesten, politiets tilgjengelighet og nærhet, sikrere trafikkmiljø). På den annen side kan man bruke aktivitetsmål (antall trafikkontroller, fotpatruljer, skolebesøk, etterutdanningskurs), men de må ikke forveksles med den nevnte formåls-effektiviteten.

2.2.2 Oppsummering

Politireformen inngår som en del av regjeringens fornyelsesprogram. Programmet inneholder satsingsområder som også politireformen legger til grunn for endring og fornyelse.

Departementet vil forsterke sitt eget reformarbeid, blant annet gjennom etablering av felles prosjekter med Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Samordning av etatens reformarbeid og regjeringens fornyelsesprogram blir viktig under iverksettelsen av "Politireform 2000".

2.3 Teknologiens betydning

Målet med politiets bruk av IKT

IKT er et virkemiddel for politiet som i likhet med andre virkemidler skal understøtte politiets mål om å skape økt trygghet, forebygge, avdekke og oppklare kriminalitet samt å være tjenesteytende overfor publikum. IKT får en stadig mer sentral plass når det gjelder dialogen mellom myndigheter og publikum.

Regjeringens fornyelsesprogram legger som nevnt under pkt. 2.2 opp til at offentlig forvaltning skal utnytte datanettet bedre under saksbehandlingen, både i samhandlingen med publikum og mellom etater. Når det gjelder politiet forventer folk flest stadig bedre informasjon, bedre tilgjengelighet og bedre kunderelasjoner til etaten. Politi- og lensmannsetaten vil arbeide aktivt for å innfri disse forventningene.

Rettsikkerhet og IKT

Den teknologiske utviklingen, kriminalitetsbildet og den generelle samfunnsutviklingen stiller politiet overfor en rekke etiske og verdmessige utfordringer og dilemmaer. Bruken av IKT i politiet, samfunnets bruk av teknologien og de kriminelles misbruk av den, blir stadig større utfordringer for etaten. Dilemmaer vil oppstå, knyttet til rettsikkerhet, metodebruk under etterforskning og til publikums behov for personvern i en stadig mer kompleks og åpen IKT-verden.

Politiet effektiviserer stadig sine arbeidsmetoder ved bruk av IKT, blant annet gjennom elektronisk sammenstilling og analyse av personrelaterte opplysninger. Hensynet til personvernet og publikums krav til et privatliv fritt for

innsyn, må ivaretas samtidig som man må søke rasjonell og løsningsorientert IKT-anvendelse.

Et av særtrekkene ved nyere kriminalitet er at den blir vanskelig å etterforske ved hjelp av tradisjonelle etterforskningsmetoder. Politiet må i en del tilfeller forholde seg til »utradisjonelle» løsninger som kan utfordre personvernens hensyn eller berøre andre rettsikkerhetshensyn. Man ser en utvikling der politiet stadig oftere vil bli stilt overfor kriminalpolitiske og normative valg, mellom effektive etterforskningsmetoder på den ene siden og rettssikkerhetshensyn og personvernens hensyn på den andre.

Politiet må besvare disse utfordringene. Det må blant annet skapes bedre organisasjonsmessige rammebetingelser og sterkere fagmiljøer i politidistriktene og i særorganene. Ved en bedre samling og utnyttelse av kritiske IKT-kompetanse og ressursene i distriktene kan samarbeidet om kompetanseutvikling innen IKT få bedre vilkår enn i dag.

2.3.1 IKT – noen utviklingstrekk.

Den hurtigste utviklingen innen IKT-området de kommende årene vil finne sted innen elektronisk kommunikasjon. Det dreier seg om «motorveinettet» for elektronisk utveksling av tale, bilder og data.

TETRA-prosjektet (Terrestrial Trunked Radio), som regjeringen har bevilget utviklingsmidler til, kan være en del av politiets og de øvrige nødetatens svar på denne utviklingen. Dette er et fellesprosjekt hvor flere departementer er involvert. Målgruppen og brukerne er i første rekke nødetatene. Prosjektet nødvendiggjør etablering av et felles, landsdekkende radionett basert på en europeiske og leverandøruavhengige standarden for digital radiokommunikasjon.

Planen er at nettverket skal være etablert innen 2005, men det er ennå ikke tatt politisk beslutning om realiseringen av det. TETRA-prosjektet representerer en teknologisk satsing som vil føre til at politiet blir i stand til å kommunisere tale, data og bilder over det samme nettverket. All tilgjengelig informasjon vil på denne måten kunne nås av tjenestemannen, både fra kontoret og ute i felten.

De perspektiver og muligheter som da tegner seg for politiet, er mange. Man kan for eksempel tenke seg utviklingen av mobile enheter som – ved hjelp av ny teknologi – kan operere fra alle geografiske posisjoner, med alle tilgjengelige registre, systemer, operativ og administrativ informasjon samlet, i en form for mobile sentraler. Slike enheter vil, i kombinasjon med stasjonære politienheter kunne øke effektiviteten i politiarbeidet.

2.3.2 Politiets fremtidige anvendelse av IKT

Økt organisering av kriminaliteten, internasjonalisering og de kriminelles bruk av ny teknologi og fremgangsmåter, gjør at kriminaliteten endrer form. Den økte mobiliteten gjør oppklaringen vanskeligere. Moderne kriminalitetsformer fordrer nye metoder for å forebygge, avdekke og oppklare kriminalitet.

Såvel organisert kriminalitet som annen kriminalitet, begås av folk med høy kompetanse. De driver utstrakt nettkriminalitet, om det er for å stjele pen-

ger, selge ulovlige varer og tjenester, eller ødelegge kommunikasjonsnettverk eller data.

Politiet vil også stå ovenfor en økende utfordring knyttet til å redusere sin sårbarhet som følge av IKT-satsingen. Kommunikasjonsenheter kan settes ut av spill, og databaser kan ødelegges. I takt med den økende trusselen fra data-kriminelle, vil man imidlertid se utviklingen av stadig bedre løsninger for å beskytte nettverk og systemer mot uønskede inntrengere.

IKT til støtte i politiets oppgaveutførelse

De meget store datamengdene politiet i fremtiden vil kunne samle inn og få tilgang til i sitt etterforskningsarbeid krever nye løsninger for sammenstilling, og analyse. Avanserte statistiske metoder og simuleringsmodeller vil kunne bygges inn i politiets datasystemer, og være til stor nytte for politiet i det møy-sommelige arbeidet det er å finne frem til en ukjent gjerningsperson.

Elektronisk overvåking er et virkemiddel for å effektivisere etterforskningen. Virkemiddelet må anvendes slik av politiet at det virker kriminalitetsdempende og samtidig kan øke publikums trygghet.

IKT vil også gi politiet mulighet til å bevare sin desentrale organisasjonsstruktur. Gjennom en kombinasjon av sentraliserte informasjonsbanker som kan gi rask og enhetlig informasjon til flere samarbeidende enheter, og mulighetene IKT gir for desentral tjenesteutøvelse (desentrale og distribuerte dataløsninger), kan ledelsen også lettere plassere personell der folk har behov for politi. Man vil med andre ord bli mer og mer uavhengig av å få informasjon, saksopplysninger og avholde møter på geografisk definerte steder. Mye av jobben kan gjøres fra et lite kontor så vel som fra en distriktsadministrasjon, fordi det nødvendige beslutningsgrunnlaget er likt.

På denne måten vil man ved å etablere større distrikter og dermed dra nytte av stordriftsfordeler, samtidig som man bevarer lokal tjenesteyting.

2.3.3 Oppsummering

Hovedutfordringen ved departementets IKT-satsning er å oppnå en bedre utnyttelse av datasystemenes kapasitet. De organisatoriske forholdene må tilrettelegges med dette for øyet.

En mer rasjonell IKT-utnyttelse vil redusere betydningen av geografisk og fysisk nærhet mellom organisasjonsleddene.

Den teknologiske utviklingen vil kunne bidra til å flytte arbeidsprosesser ut av kontorene og over til operativ virksomhet. I tillegg til å frigjøre og tilrettelegge for mer politipersonell i utadrettet, operativ virksomhet, vil IKT-tiltak kunne gi større åpenhet og bedre samhandling med publikum.

IKT-løsninger vil muliggjøre endringer i organisasjon og arbeidsform i politiet - fra hierarkisk styring til mer nettverk/team-basert. Dette gjelder også samarbeid på tvers av organisasjons- /enhetsgrenser.

De skisserte utviklingstrekkene og anvendelsesmulighetene for IKT vil etter departementets oppfatning åpenbart kunne effektivisere politiets arbeid ytterligere, men må samtidig vurderes, opp mot rettsikkerhetskravene og kravet til personvern.

Teknologien vil kunne bidra til at politiorganisasjonen ikke bare bibeholder, men også styrker desentrale, publikumsnære tjenester tilpasset lokale utfordringer.

2.4 Informasjons- og kommunikasjonssamfunnet

Det moderne samfunn stiller nye krav til kommunikasjon og dialog mellom myndigheter, opinion, media og enkeltindivider. I dette avsnittet rettes søke-lyset mot informasjons- og kommunikasjonssamfunnet og de nye rammebe-tingelser som er skapt.

Tillitsforholdets betydning

Offentlighetens interesse for og oppmerksomhet mot kriminaliteten og politi-ets handlemåter generelt, har blitt en naturlig del av politiets hverdag. En god dialog med publikum er viktig, fordi den er med på å skape tillit og kontakt.

Tillitsforholdet mellom medier og politiet varierer, avhengig av hva som omtales, medieomfang og av mer personlige relasjoner. I de fleste politidis- triktene i landet er daglige telefonhenvendelser fra lokalmedier nærmest rutine. Slik daglig kontakt politi/media, fungerer stort sett tilfredsstillende. På samme måte som politiet må kunne kreve etterrettelighet fra dem som bedømmer og kritiserer dem, må publikum og media kunne forvente vilje til samarbeid fra politiet sin side.

Intensiteten i nyhets- og mediabildet rundt kriminalitet har blitt en stadig større utfordring i politiets hverdag. En politisak kan i dag være å finne på internett bare få minutter etter at politiet har fått beskjed om hendelsen.

Innenfor gitte rammer har mediene krav på innsyn i politiets virksomhet, herunder etterforskning av straffesaker. Det er viktig at informasjon er korrekt, men slik at de opplysninger som blir gjengitt i media, ikke skader politiets arbeid. Skades etterforskningen i en sak, kan det få uheldige konsekvenser for det videre forløp av saken.

Samtidig med politiets etterforskning har det i tilknytning til enkelte saker etter hvert utviklet seg en form for »parallelletterforskning» fra medias side – både fra store medier som dagsaviser og tv og fra private etterforsknings- selskap. Disse driver aktiv informasjonsinnhenting, både for å kryssjekke politi-ets etterforskning, og for å få egen fremdrift i saken.

Mange journalister og private etterforskere har erfaring med politiarbeid. Det vil imidlertid være uheldig om utviklingen går i retning av konkurranse mellom politi og media om informasjon i kriminalsaker. Derfor må politiet og media stadig omprøve og diskutere sine felles og særskilte behov, - og sitt ansvar.

Når det gjelder de metoder media anvender ser man stadig flere eksem- pler på, også her i landet, at media ikke bare deltar, men faktisk også påvirker selve hendelsesforløpet i en pågående kriminalsak. Gisselaksjoner er et eksempel. Både her hjemme og ute, finner man eksempler på at mediene kan bringe videre utsagn fra gisler eller gisseltakeren, allerede mens aksjonene pågår. Dersom politiet og media ikke er påpasselige og årvåkne, kan situasjo- nen lett komme ut av kontroll, ved at journalisten eksempelvis formidler opp- lysninger om politiets disposisjoner eller bringer en mentalt ustabil gjernings-

mann ut av balanse under en pågående aksjon. Det er derfor avgjørende at mediene er sitt ansvar bevisst, og stadig vurderer sin rolle og funksjon.

Nyheter om kriminalitetsbildet og politiets arbeid i de enkelte saker skal selvsagt fram frem for offentligheten som en kontroll av at rettssystemet fungerer. Men hensynet til etterforskningen og personvernet tilsier at både politi og media viser den omtanke og forsiktighet som er nødvendig. I realiteten er media den viktigste informasjonsformidlingskanalen politiet har. Politiet på sin side må anses som den mest sentrale informasjonskilde for pressen i slike saker.

Medienes søkelys på politiets arbeidsmetoder

Når det gjelder politiets metodebruk i kriminalitetsbekjempelsen, er det mange sider ved den som debatteres.

Bruk av maktmidler får stor oppmerksomhet fra publikum. Det er ikke alltid enkelt å oppnå forståelse i opinionen, når politiet viser makt og bruker den. Noen type konflikter og situasjoner lar seg simpelt hen ikke løse uten anvendelse av fysisk makt fra politiet side. Når spesialtrent politi vises i media, med tildekkede ansikter og bevæpnet under en aksjon i et tilsynelatende vanlig bomiljø, virker dette som en skremmende kontrast i hverdagen for publikum. Desto viktigere er det at politiet formidler bakgrunnen for at en slik aksjonsform er nødvendig. Hvis ikke politiet bestreber seg på å få media til å formidle et korrekt bilde, oppstår et troverdighetsproblem og publikums opplevelse av trygghet svekkes.

Politiforfølgelse med biler har også skapt debatt om politiets atferd. Politiet, og dermed den enkelte tjenestemann, blir i slike saker stilt overfor vanskelige avgjørelser som ofte må gjøres i løpet av sekunder; Avveiningen mellom på den ene siden å oppta forfølgelse med muligheten for uhell - eller på den andre siden vise passivitet eller unnfalighet i forhold til kriminalitet.

Debatten om metodebruk har skapt en økt usikkerhet hos mange politifolk, og det har vært pekt på behovet for klare retningslinjer og et klart regelverk. Dette er ett blant flere forhold som påvirker tilliten og troverdigheten mellom politi og publikum. Rapporter til departementet, SEFO-gransking og regler og instruksjoner er derfor ikke nødvendigvis alltid hele løsningen på problemet. Etaten må øke sin egen innsikt om de ulike arbeidsmetoders konsekvenser og bidra til å øke forståelsen hos publikum for når hvilke metoder må og kan brukes.

Tett inn på

Det er de nære og personlige skildringer som opptar folk. Dette »nærhetsbehovet» gjenspeiles i media. Et lokalsamfunn og enkeltpersoner kan raskt bli rikskjente. En tragisk kriminalsak i den mest avsidesliggende kommune blir fort dreid over fra en debatt om politiets rolle og saksbehandlingspraksis, til enkeltpersoners atferd og arbeidsmetoder. Den enkelte tjenestemann eller -kvinnes privatliv er heller ikke så beskyttet og skjermet som tidligere. Disse utviklingstrekk må etaten ta inn over seg, og utvikle en bedre beredskap overfor.

Under større kriminalsaker ser man også at politiledere profileres i sterkere grad i mediene. Deres personlige tanker og meninger om saken, hendelser rundt etc., blir av media formidlet ut til folk flest.

En økende interesse rundt for eksempel etterforskningsleder eller andre polititjenestemenns privatliv, antas sjelden å være relevant og tjenlig for løsning av politioppgaven. Etaten må derfor utvikle den nødvendige profesjonalitet hos sine medarbeidere. Tjenestemannen må kunne skille mellom hva som er korrekt mediehandling og hva som fortoner seg mer som privat eller personlig profilering i media.

2.4.1 Oppsummering

Dialogen og kommunikasjonsformene mellom myndigheter, opinionen og den enkelte borger har endret seg mye i de seneste årene. Fremstillingen over gir et kort innblikk i noen av de forventninger som offentligheten og media i dag stiller til politiet.

Mangfoldet og kompleksiteten i politiets virksomhet, sammenholdt med informasjonens stadig mer krevende uttrykksformer, stiller den enkelte tjenestemann og -kvinne overfor mange utfordringer. En rekke dilemmaer og problemstillinger må løses, gjerne raskt, situasjonsbestemt, under full offentlighet og med store konsekvenser både for den enkelte og for etaten.

I tiden framover må politiet møte disse utfordringene gjennom stadig å tillegge seg bredest mulig innsikt i og kunnskap om sosiale sammenhenger, om informasjonssamfunnets virkemåte, og om grunnlaget for publikums oppfatninger om politiatferd og politimetoder.

Gjennom en systematisk kompetanseutvikling og med økt vekt på å diskutere og evaluere egen atferd og metodebruk, vil etaten kunne stå bedre rustet i den krevende offentlige dialogen som etaten må være innstilt på å føre.

Offentligheten og publikum på sin side må også vurdere sine krav og forventninger til politiet opp mot rettsikkerhet, personvern og en effektiv og resultatorientert straffeforfølgning. I noen tilfeller må valg foretas, noen interesser må gå på bekostning av andre eller underordnes andre.

2.5 Kriminalitetsutviklingen

Innledning

Kriminaliteten er et stort, felles samfunnsproblem. Den kan bare bekjempes gjennom et godt tverrsektorielt samarbeid der myndigheter, frivillige organisasjoner, næringslivet og den enkelte må bidra med sitt, ut fra en felles målsetting om å skape bedre betingelser for et tryggere samfunn.

Kriminalitetsutviklingen er urovekkende. Den pågående integrasjonen mellom land, de globale teknologiske nettverk som etableres og de liberale, økonomiske rammebetingelsene skaper også grobunn for økt kriminalitet.

Narkotikaomsetningen er for eksempel i dag blant verdens største næringsveier. Enorme verdier i illegalt omløp, penger som hvitvaskes og sosiale tragedier som følger av misbruket, er eksempler på de sosiale og velferds-politiske virkningene.

Samlet sett utgjør kriminalitetsutviklingen en alvorlig trussel mot velferden.

Politiet er ett viktig ledd og ett viktig forebyggende og rettshåndhevende myndighetsorgan i den kjeden av institusjoner som skal bekjempe kriminaliteten. Men bare gjennom økt innsats og godt samarbeid mellom alle leddene i straffesakskjeden (politiet, påtalemyndigheten, domstolene og kriminalomsorgen) kan regjeringens kriminalpolitikk gi gode resultater. Alle samfunnssektorer må dra sammen, så vel i det forebyggende som i det kriminalitetsbekjempende arbeid. Kriminalitetsbekjempelsen må starte gjennom holdningskapende tiltak hos barn og unge. Samfunnet må vise den enkelte borger hvor grensene går mellom rett og galt, og være normgivende. En samlet og koordinert innsats er nødvendig for at folk flest skal oppleve den trygghet og stabilitet som de har krav på i et velferdssamfunn.

I dette avsnittet ønsker departementet å påpeke utviklingstrekkene i kriminalitetsbildet og de konsekvenser som bør trekkes, hva angår etatens innsats, organisasjonsformer og samarbeidsmønstre.

Straffen som virkemiddel

Publikums oppfatning av politiets evne til å oppklare kriminalitet er av stor betydning for så vidt som lovfestede adferdsnormer i stor grad forutsetter forfølgning av overtredelser for å bli etterlevd. En høy oppdagelsesrisiko har tradisjonelt virket kriminalitetsdempende. Straffutmålingen i den enkelte sak begrunnes ut fra individual- og generalpreventive hensyn der også gjerningspersonens personlige forhold og sakens alder vektlegges.

Straffeinstituttet taper mye av sitt formål dersom evnen til å oppklare lovbrudd svikter eller reaksjonene smuldrer bort pga. at det tar lang tid å få ferdigbehandlet sakene. Effektiviteten i straffesaksbehandlingen har også rettsikkerhetsmessig betydning både i forhold til den fornærmede og gjerningspersonen. Både fornærmedes og gjerningspersonens rettsikkerhet er best ivaretatt ved at saksbehandlingen ikke trekker unødige langdrag, fordi langtrukken saksbehandling kan svekke mulighetene til å få belyst en sak best mulig.

Kriminalitetsbildet: Tall og statistikk

I 1960 ble nærmere 40 % av forbrytelsene oppklart, men i de påfølgende tiår økte antallet forbrytelser betydelig samtidig som oppklaringsprosenten sank. I 1987 ble 18 % av forbrytelsene oppklart, mens den i de senere år har gradvis økt. Gjennomsnittlig oppklaringsprosent var i 1999 47 %, fordelt med 36 % for forbrytelser og 76,9 % for forseelser. For 1. halvår 2000 er oppklaringsprosenten økt til henholdsvis 38 % og 80,2 % for forbrytelser og forseelser. Oppklaringsprosenten for de enkelte politidistrikt varierte i 1999 mellom 26,5 % og 56,4 %.

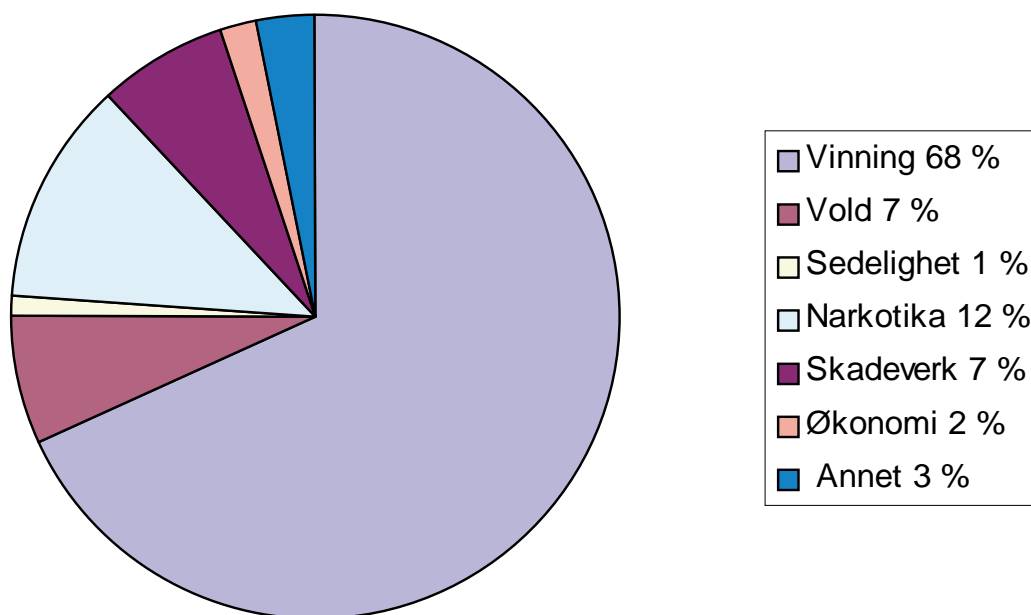
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for oppklarte forbrytelser har holdt seg jevnt de senere årene. Det er liten variasjon mellom forbrytelsestypene, med unntak av økonomisk kriminalitet og narkotikaforbrytelser. I 1999 var gjennomsnittlig saksbehandlingstid 168 dager for oppklarte saker, fordelt med 198 dager for forbrytelser og 129 dager for forseelser. Raskeste, gjennomsnittlige saksbehandlingstid for forbrytelsessaker i et politidistrikt var 78

dager, mens høyeste var 330. Tallene for 1. halvår 2000 indikerer en reduksjon i saksbehandlingstiden generelt. Mye av problemet med lang saksbehandlingstid har sammenheng med betydelig »liggetid», dvs. den tid saken ligger hos politiet uten at dette har sammenheng med etterforskningsmessige årsaker.

Kriminalitetsbildet har endret seg mye de seneste 30-40 årene. Den vesentligste endringen har skjedd siden 1985. Den klart viktigste faktoren er den generelle økningen i antallet straffesaker. Mens befolkningen økte med i underkant av $\frac{1}{4}$ fra 1960 til 1999 ble antallet lovbrudd mer enn seksdoblet fra 10,8 forbrytelser pr. 1000 innbyggere til 71,6. Sett i dette tidsperspektivet fremstår demping av veksten i det generelle kriminalitetsnivået som en sentral utfordring.

Den årlige utviklingen har vært noe ujevn. Ved utløpet av 1999 var anmeldt totalt 437 539 forbrytelser og forseelser i Norge. Forbrytelsene domineres av en betydelig overvekt av vinningskriminalitet. Denne utgjør anslagsvis halvparten av alle registrerte lovbrudd og $\frac{2}{3}$ av alle registrerte forbrytelser. Forseelsene fremviser en svakere vekst.

Utviklingen innen forbrytelser i annen halvdel av 1990-tallet har vist en noe ujevn utvikling. Bildet kjennetegnes imidlertid av vekst. Sett under ett økte antallet forbrytelser fra 1996 til 1999 med 9,8 %. I 1. halvår 2000 økte antallet forbrytelser med 5,8 %.



Figur 2.2 Den relative fordelingen mellom forbrytelseskategoriene

Hovedlinjene i kriminalitetsbildet

Nær sagt all kriminalitet er innrettet etter hva som til enhver tid oppfattes som «lønnsomt» i de kriminelle miljøene. Hva som er «lønnsomt» henger dels sammen med hvor stor vinning som kan oppnås og dels sammen med hvor enkelt dette kan oppnås og dels hvor gode utsiktene er til å beholde den økonomiske vinningen. På denne bakgrunn vil en positiv resultatoppnåelse i

bekjempelsen av profittmotivert kriminalitet ha merkbare synergieffekter også i forhold til kriminalitetsbildet i sin alminnelighet.

Voldskriminaliteten har økt utover i 1990-årene, men økningen har flatet ut og viste for første gang en nedgang i antall anmeldelser fra 1997 til 1998 for forbrytelser mot liv, legeme og helbred. Forbrytelser mot liv, legeme og helbred ble redusert med 1,1 % fra 1998 til 1999. Mye av nedgangen ligger i reduksjon i antallet legemsfornærmelser. De grovere voldsforbrytelsene økte noe.

Terrorisme skiller seg fra vanlige voldshandlinger ved at terrortrusselen er knyttet til statens sikkerhetsinteresser i bred forstand, spesielt når den er rettet mot sentrale samfunnsfunksjoner. Det er i mange tilfeller flytende grenser mellom hva som karakteriseres som politisk terrorisme, kriminelle organisasjoner, andre former for organisert kriminalitet og krigførende fraksjoner i ulike konflikter. Dette henger sammen med at så vel motiver som virkemidler kan være blandet.

Generelt sett er terrortrusselen i Norge relativt lav, og landet har i stor grad vært forskånet for terrorhandlinger. Det finnes imidlertid også i Norge objekter som kan være attraktive mål for terrorisme. Det er ingen former for nasjonal terrorisme i Norge. Politisk ekstremisme er heller ikke i særlig grad årsak til voldshandlinger eller andre straffbare forhold.

Over tid viser det samlede antall anmeldelser av sedelighetskriminalitet en relativt stor grad av stabilitet. Innenfor sedelighetskriminaliteten er det de groveste tilfellene som har økt mest. I perioden 1960-1998 har antallet sedelighetsforbrytelser totalt økt med ca. 60 %, mens enkeltkategoriene incest, utuktig omgang med barn under 14 år og voldtekt er nær firedoblet. I pkt. 5.4.5 redegjør departementet nærmere for de særlige utfordringene som knytter seg til blant annet denne kriminalitetskategorien.

Narkotika er den forbrytelseskategori som fremviser den største prosentvise vekst. Fra et beskjedent antall saker på slutten av 1960-tallet har utviklingen vært akselererende og økningen har vært mest betydelig i 1980- og 1990-årene. I perioden 1991 - 1999 skjedde det mer enn en dobling av antallet registrerte narkotikaforbrytelser. Isolert sett var økningen de fem siste årene av 1990-tallet på 47,6 %.

Narkotikakriminaliteten har i løpet av 1990-årene vokst fra å være et storbyfenomen til å bli et problem i alle deler av landet. Statistikken viser at alle typer narkotika nå forefinnes i nesten alle politidistrikter. Tilgjengeligheten av alle typer narkotika er betydelig og antallet narkotikarelaterte dødsfall er høyt. Gjennomsnittlig oppklaringsprosent for narkotikaforbrytelser var i 1999 90,7 %.

Et tydelig utviklingstrekk er koblingene mellom narkotikakriminalitet og annen kriminalitet. Dette henger både sammen med at annen kriminalitet er måter å finansiere narkotikamisbruk, men også at de kriminelle miljøene i økende grad er multikriminelle. Narkotikamisbruk kan ikke bare betraktes som en kriminalitetstype, men må betraktes om et grunnleggende samfunnsproblem av en betydelig dimensjon, fordi det i betydelig grad påvirker så vel annen kriminalitet som samfunnsutviklingen på andre områder. Departementet vil i den sammenheng særlig fremheve de betydelige sosiale problemene økningen i narkotikamisbruk har medført.

Vinningsforbrytelser er den kriminalitetstypen som rammer flest og utgjør den store delen av kriminalitetsbildet, selv om andelen av forbrytelsene har holdt seg relativt konstant.

I 1999 ble det anmeldt 210 245 vinningsforbrytelser. Dette tilsvarer en vekst på 3,2 % i siste halvdel av 1990-årene. Fra 1998 til 1999 ble antallet vinningsforbrytelser redusert med 3,8 %.

Begrepet økonomisk kriminalitet omfatter svært mye: konkurskriminalitet, regnskaps- og bokføringsovertredelser, skatte-, avgifts- og tollundragelser, ulovlige finanstransaksjoner over landegrensene, ulovlig kartellvirksomhet, datakriminalitet, børs- og bankkriminalitet samt hvitvasking av utbytte etter andre kriminelle handlinger. Økonomisk kriminalitet finner ofte sted i forbindelse med ellers lovlig næringsvirksomhet eller i form av en virksomhet som gir seg ut for å være lovlig.

I 1990-årene har økonomisk kriminalitet samlet sett økt med i overkant av 21 %. Faunakriminaliteten økte med ca. 24 %. Gjennomsnittlig oppklaringsprosent var for økonomiske forbrytelser i 1999 59,2 %.

IKT-kriminalitet henspiller på at utnyttelse av informasjons- og kommunikasjonsteknologi har vært vesentlig for overtredelsen. Generelt kan IKT-kriminaliteten anses som en moderne kriminalitetsform. Dette har dels sammenheng med at teknologien og produktene som brukes er relativt nyutviklet eller bare nylig har blitt tatt i alminnelig bruk og dels at det er innført IKT-spesifikke straffebud. De viktigste formene for IKT-kriminalitet er dataangrep, informasjonsheleri og piratkopiering. Trusselbildet blir preget av at det synes å bli en voldsom vekst i bruken av internett og elektroniske tjenester samtidig som ny teknologi åpner stadig flere dører for kriminell adferd og den eksterne trussel øker vesentlig. Teknologien vil muliggjøre at kriminalitet forøves over landegrensene og uten at gjerningsperson og offer nødvendigvis noen gang har hatt kontakt med hverandre. I løpet av 1990-årene er antallet registrerte tilfeller av IKT-kriminalitet tidoblet. IKT-basert kriminalitet stiller politiet overfor store kompetanse- og metodemessige utfordringer. De kompetansesmessige utfordringene springer ut av økt behov for annen kompetanse, særlig innen datafag, mens de metodemessige utfordringene henger sammen med at denne type kriminalitet nødvendiggjør utvikling av nye etterforskningsmetoder.

I 1990-årene ble det registret en ny type kriminalitet i Norge, menneskesmugling og ulovlig innvandring. Menneskesmuglingen er uten unntak preget av internasjonalisering, fra enkeltstående handlinger til et nettverk av bakmenn, agenter og mottaksapparat hvor hovedmotivet er størst mulig profit. De siste årene har et større antall personer omkommet under smuglingsforsøk i Europa. De siste fire årene er antallet anmeldelser blitt mer enn firedoblet fra 22 i 1996 til 94 i 1999. Parallelt med denne økningen var det i 1999 en fordobling i antall saker der norske pass og andre reisedokumenter ble forsøkt misbrukt i Norge eller i utlandet. Ut fra den politiske og sosiale utviklingen i andre land, er det grunn til å anta at antallet saker vedrørende menneskesmugling kan øke forholdsvis betydelig selv om Norge ut fra geografisk beliggenhet er i en noe annerledes situasjon enn andre europeiske land. Denne kriminalitetstypen stiller politiet overfor nye utfordringer, fordi krimi-

naliteten har sitt utspring utenfor landets grenser og i overveiende grad omfatter personer av utenlandsk opprinnelse og med annen kulturbakgrunn.

Generelt har det i samfunnet vært en tendens til å akseptere eller ikke se særlig alvorlig på skadeverk. Erfaringene viser at skadeverk slik som tagging og andre former for tilgrising, for mange barn og unge representerer de første straffbare handlinger, samtidig som samfunnet påføres betydelige kostnader. I siste halvdel av 1990-årene økte antallet skadeverk med 5,2 %. Oppklaringsprosenten er ca. 27 %, hvilket er lavere enn gjennomsnittet for forbrytelsene. En effektiv bekjempelse av skadeverk vil ha stor betydning som kriminalitetsforebygging.

Fortsatt er trafikken den største trussel mot folks liv og helse i det offentlige rom, og den er en trussel både for individet og for fellesskapet. I 1999 omkom 305 personer i trafikken mot 353 i 1998, mens 11 202 personer ble skadd mot 11 953 i 1998. Fram til 1. september 2000 har det skjedd 5 231 ulykker med personskade mot 5 480 ulykker på samme tid i 1999, og 215 personer har mistet livet. I samme periode for 1999 var tallet 198. Trygghet i trafikken er en betydningsfull side av politiets trygghetsskapende oppgaver.

Kriminalitetsgeografien

Nedslagsfeltet for kriminalitet vil i stor grad falle sammen med hvor folk bor, arbeider og ferdes, dvs. innenfor det folk oppfatter som sine naturlige bo- og arbeidsregioner. Det er her man vil finne mye av det kriminaliteten retter seg mot og rekrutteringsgrunnlaget for kriminelle finnes også her. Kriminaliteten i de største byene viser de samme utviklingstrekk som landsutviklingen, men de prosentvise utslagene er gjennomgående større når det gjelder økninger og i de år kriminaliteten har gått ned på landsbasis, har det gjennomgående vært mindre reduksjoner eller til og med økninger. Dette underbygger at byområdenes relative andel av kriminaliteten er økende og at en stadig større andel av kriminaliteten forskyves mot byene og tett befolkede områder. Kriminalitetsgeografien gjenspeiler i så måte de endringer som er skjedd i samfunnsstrukturen for øvrig. En av de viktigste utfordringene i reformarbeidet er knyttet til en hensiktsmessig arrondering av politidistriktene ut fra hva som er naturlige bo- og arbeidsregioner.

Som en følge av økt mobilitet blant de kriminelle, den teknologiske utviklingen og internasjonaliseringen, vil kriminalitetsgeografien endres i den forstand at kriminaliteten må ses i en større geografisk sammenheng. Kriminaliteten vil ikke i samme grad som tidligere, være lokalt forankret eller lokalt innrettet. Politiets utfordring vil ligge i å organisere en effektiv kriminalitetsbekjempelse som ikke hemmes av administrative grenser mellom politidistriktene. Departementets forslag til endret distriktsstruktur er en type tiltak for å møte denne utviklingen, men det må suppleres av endrede samarbeids- og samhandlingsmønstre på tvers av politidistriktsgrensene.

Gjerningspersonene

Kriminalitet er lovbrudd begått av personer. De utfordringene politiet står overfor i kriminalitetsbekjempelsen knytter seg derfor i stor grad til personene som begår kriminaliteten. I 1960 ble ca. 9 000 personer siktet, mens tallet

i 1995 var ca. 25 000. Økningen gjelder alle aldersgrupper, men er størst for personer mellom 18 og 39 år.

Det er aldersgruppen 14 - 17 år som har hatt minst vekst. Antallet siktede i denne aldersgruppen økte fra midten av 1960-årene til 1982. Etter at gruppen passerte 4000 i 1982 har utviklingen snudd og antallet utgjorde i 1995 3 600. En faktor som har påvirket antallet siktede i denne gruppen, men ikke nødvendigvis antallet lovovertrедelser, er at den kriminelle lavalder ble endret fra 14 til 15 år med virkning fra 1. januar 1990.

Siden 1960 er antallet siktede i aldersgruppene 18 - 20, og 21 - 24 mer enn femdoblet. Etter at utviklingen hadde vært relativt parallell lenge, endret bildet seg merkbart i første halvdel av 1990-tallet. Fra 1990 til 1995 ble antallet siktede 18 - 20 åringer redusert med 17 %, mens antallet 21 - 24 åringer nærmest sto stille.

Det mest karakteristiske utviklingstrekk er at antallet siktede i aldersgruppene over 25 år har fortsatt å øke. Antallet siktede i aldersgruppen 25-29 år ble femdoblet i perioden fra 1960 til 1995, men økningen var enda større for aldersgruppene 30-39 og 40-49 år. Gruppen 30-39 år viste en jevn, men moderat økning i 1960- og 1970-årene for så å øke mer merkbart i 1980- og 1990-årene. I femtenårsperioden fra 1980 til 1995 ble antallet siktede i denne aldersgruppen nesten firedoblet. Antallet siktede over 40 år lå i perioden 1960 til 1988 årlig på mellom 600 og 800 personer. Økningen på 1990-tallet har vært særlig sterk og i 1995 ble ca. 2 500 personer over 40 år siktet.

Statistikk over innvandreres kriminalitet ble først mulig fra 1993. Som innvandrere anses i denne sammenheng en person med to utenlandskfødte foreldre. I 1995 utgjorde innvandrerne ca. 5 % av befolkningen, men 7,5 % av alle siktede personer. Innvandrerne var således overrepresentert blant siktede for lovbrudd. Innvandrerne skiller seg ikke vesentlig fra nordmenn med hensyn til typer kriminalitet de begår, men fremviser en viss overrepresentasjon innen enkelte kriminalitetstyper. Blant lovbruddene innvandrere er overrepresentert hører grov narkotikakriminalitet, voldtekt, voldtektsforsøk, drap, drapforsøk, ran og vold. Mens innvandrereandelen av antallet siktede utgjorde 7,5 %, utgjorde det i de nevnte sakstypene mellom 13 og 16 %. Overrepresentasjonen innen menneskesmugling er betydelig for så vidt som hele 130 av 132 siktede i 1999 var utenlandske statsborgere eller innvandrere.

Politiet står overfor store utfordringer i forhold til personer med annen etnisk og kulturell bakgrunn. Dette må påvirke så vel rekrutteringen til politiet som politiutdannelsen.

Organisert, grenseoverskridende kriminalitet

Den betydelige økningen av kriminaliteten som har skjedd de siste tiårene har, i likhet med hva som er tilfellet i de fleste andre land, skjedd innen de fleste kategorier lovbrudd. Samtidig har kriminaliteten i stor grad vært tradisjonell i den forstand at den har skjedd leilighetsvis, innenfor avgrensede geografiske områder og av personer som i liten grad har samvirket innenfor rammene av en hierarkisk struktur. Tradisjonell kriminalitet rammer enkeltpersoner eller grupper personer hardt, men det er først og fremst det samlede kriminalitetsvolum som representerer et samfunnsproblem.

Den organiserte kriminaliteten er i sin art mer sofistikert enn tradisjonell kriminalitet; noe som endrer rekrutteringsmønsteret samtidig som de kriminelle håndterer avansert teknologi, metoder og operasjonskonsepter med stor grad av profesjonalitet. Miljøene infiltrerer samfunnet, ofte gjennom utspekulert sammenfletting mellom legal og illegal virksomhet og drives fram av personer som rekrutteres fra tilsynelatende «respektable» samfunnsposisjoner. Disse forhold gjør at organisert kriminalitet representerer en langt større trussel mot samfunnet og samfunnsordenen enn tradisjonell kriminalitet samtidig som den er vanskeligere å bekjempe.

Det er et faktum at risikoen for oppdagelse og straffeforfølgning reduseres når landegrenser krysses. For den kriminelle er det en enkel sak å forflytte seg eller overføre verdier fra et land til et annet. Den teknologiske utviklingen har videre muliggjort at kriminelle handlinger kan iverksettes i et land, mens virkningen inntreffer i et annet land. Disse forholdene kan utnyttes strategisk av organiserte kriminelle til å fremme deres kriminelle virksomhet og for å unngå straffeforfølgning, herunder beslag og inndragning av verdier knyttet til kriminell virksomhet.

Bekjempelse av organisert, grenseoverskridende kriminalitet stiller store krav til så vel politiets ressursbruk som prioriteringer, organisering og ledelse. Med ledelse siktes det i denne sammenheng både til overordnet, strategisk ledelse og den mer saksorienterte ledelsen av pågående etterforskning og straffeforfølgning.

Sentralt i forhold til begge typene ledelse er tilgjengeligheten av relevant styringsinformasjon, dvs. faktagrunnlag som skal være basis for politiets disposisjoner og avgjørelser. Problemet i forhold til kriminalitet i sin alminnelighet, og organisert kriminalitet i særdeleshet, er at mye av den nødvendige informasjonen ikke er lett tilgjengelig. Kriminaletterretning handler ikke bare om å innhente slik informasjon. Det vil også være behov for å evaluere, sammenlikne og tolke informasjonen. Dette har dels sammenheng med behovet for kvalitetssikring og dels med behovet for å finne fram til hvilket »bilde» informasjonen tegner. Kriminaletterretning kan deles i operativ og strategisk. Operativ etterretning er rettet mot kortsiktige etterforskningsmål, med henblikk på en øyeblikkelig virkning i form av for eksempel pågrep eller beslag. Strategisk etterretning befatter seg med mer langsiktige mål, slik som kriminalitetens natur, omfanget eller det potensielle omfanget av forskjellige typer kriminell virksomhet, og definering av prioriteringer i bekjempelsen.

Lokalt i politidistriktene er det bygget opp kriminaletterretningsfunksjoner, mens det på nasjonalt nivå i dag er tillagt Kriminalpolitisen et overordnet ansvar. Politiets overvåkingstjeneste og Økokrim ivaretar innenfor sine respektive ansvarsområder også kriminaletterretning. Kriminalpolitisen har, i samarbeid med overvåkingstjenesten og Økokrim, utarbeidet en nasjonal trusselvurdering som også omfatter deler av de nevnte særorganenes ansvarsområder.

Det kriminalitetsbildet som avtegner seg, tilsier en styrking av kriminaletterretningen. Etter departementets vurdering i pkt. 5.4.2 er det behov for en gjennomgang av særorganenes oppgaveportefølje og avgrensingen mot Politidirektoratets oppgave. Sentralt i en slik vurdering står spørsmål knyttet til den nasjonale kriminaletterretning. I Ot.prp. nr. 7 (1999-2000) om den sentrale

politiledelsen ble det lagt til grunn at Politidirektoratet skulle ha et spesielt ansvar for å legge planer og gjennomføre tiltak mot organisert kriminalitet. Mye av kriminaletterretningsarbeidet er rettet mot konkrete saksforhold og vil således rettslig sett være å anse som etterforskning, jf. riksadvokaten rundskriv av 22. desember 1999.

En effektiv bekjempelse av organisert kriminalitet krever også en organisatorisk løsning for koordinering av særorganenes og politidistriktenes innsats. For å møte dette behovet er det etablert et råd for bekjempelse av organisert kriminalitet. Det vises i den forbindelse til fremstillingen i pkt. 5.4.2.

2.5.1 Oppsummering

Både dagens kriminalitetssituasjon og den forventede kriminalitetsutviklingen stiller norsk politi overfor betydelige utfordringer både i forhold til tradisjonelt kriminalitetsforebyggende arbeid, etterforskning og iretteføring av straffesakene.

På bakgrunn av de skisserte utviklingstrekkene må departementet konstatere at det generelt sett vil være et betydelig potensial for ytterligere økning i kriminaliteten. Dette gjelder for så vel tradisjonell som organisert og grenseoverskridende kriminalitet. Økningen må forventes på områder det har vært sterkest økning de senere årene. Den organiserte kriminalitet, de direkte og indirekte skadevirkningene på hele samfunnet av narkotikakriminaliteten og IKT-relatert kriminalitet utgjør antakelig den største truslene i årene framover. Departementet vil peke på noen sentrale utfordringer norsk politi står overfor og som må møtes ved ulike former for virkemidler:

- Kriminalitetsutviklingen tilsier en utbygging og forsterking av det forebyggende arbeid, samarbeid med andre etater og institusjoner, både i offentlig og privat sektor, med det sivile samfunn og næringslivet.
- Kriminalitetsutviklingen tilsier en mer effektiv straffesakskjede som viser at kriminelle handlinger forfølges på en rask og effektiv måte. Aktørene må evne å drive fram straffesakene med den nødvendige effektivitet, men uten at dette skjer på bekostning av grunnleggende rettssikkerhetsidealene.
- Kriminalitetsutviklingen tilsier en raskt og omstillingsdyktig politi- og lensmannsetat. Store endringer i kriminalitetsbildet og i de kriminelles handlingsmønstre tilsier fleksible og raskt omstillbare organisasjonsløsninger. Det vil bli stilt økte krav til så vel politiets organisering som til planlegging og ledelse, tjenesteutøvelsen og kompetansenivået.
- Politiet må ha en struktur og ellers være organisert på en måte at det kan iverksettes fleksible løsninger, både på lokalt, distriktsvis og sentralt nivå, tilpasset et omskiftelig kriminalitetsbilde.
- Kompetansen i politiet må økes og innrettes mer mot nye kriminalitetsformer og endret atferd hos de kriminelle. Den teknologiske utvikling har endret rammebetingelsene for kriminalitetsbekjempelsen vesentlig.
- Kriminalitetsutviklingen tilsier en enda bedre koordinert innsats i politiet, og mellom politiet og andre aktører, dersom man skal lykkes i å snu utviklingen. Et slikt samarbeid har både en nasjonal og en internasjonal dimensjon. Politiets samarbeid med andre, både frivillige organisasjoner og andre, offentlige virksomheter, har alltid vært et viktig element i kriminalitetsbekjempelsen og avgjørende for et godt resultat. Samarbeidspartnere besitter dels kompetanse som det ikke er naturlig og hensiktsmes-

sig å bygge opp i politiet. Flere av dem vil ha rettslige fullmakter i kontroll-sammenheng som ikke er lagt til politiet. Samarbeid vil totalt sett også fremme en mer rasjonell ressursutnyttelse.

- Kriminalitetsutviklingen tilsier økt internasjonalt politisamarbeid. Kriminalitet kan ikke bekjempes ved nasjonale tiltak alene. Kriminaliteten spres og forøves i økende grad over landegrensene. Målet med internasjonalt politisamarbeid er å forebygge kriminalitet og straffeforfølge lovbyggere over landegrensene. Et slikt politisamarbeid må omfatte ulike former for praktisk samhandling mellom to eller flere land på det politimessige og utenrettslige plan. På grunn av ulikheter i de enkelte lands rettssystemer og lovgivning, og hensynet til de enkelte lands suverenitet, vil kjernen i denne type samarbeid alltid være en effektiv kommunikasjon og gjensidig informasjonsutveksling. På denne måten vil de enkelte land gjensidig støtte opp under de tiltak som iverksettes med basis i landenes egen lovgivning.
- Kriminalitetsutviklingen – de kriminelles atferdsmønster og mobilitet – vil fordre større, mer ressurssterke og bærekraftige enheter. Med det følger også muligheter til i større grad å bygge opp kompetanse regionalt. Et solid ressursmessig grunnlag og en omstillingsdyktig organisasjon i de enkelte politidistriktene vil også være et godt utgangspunkt for samarbeid med andre politidistrikter, private og/eller offentlige virksomheter som må kunne sies å ha medansvar i kriminalitetsbekjempelsen.

3 Politi- og lensmannsetaten i dag – en tilstandsvurdering



Figur 3.1 Påtalemyndigheten i politiet: Et viktig ledd i straffesakskjeden. (Foto: Stig Kolstad)

Kapittelet gir først en kort presentasjon av politiets samfunnsrolle og det verdigrunnlaget virksomheten bygger på. Deretter følger en faktabeskrivelse knyttet opp mot dagens politiorganisasjon, dagens politioppgaver og en rekke andre organisasjonsmessige forhold slik de fremstår i dag.

Noen av de organisasjonsmessige temaene som blir belyst i kapittelet (organisering, lederskap, kompetanse osv.) vil ha direkte relevans for de strukturendringsforslagene som behandles senere i meldingen. Andre tema vil ikke ha den samme betydning. Departementet ser det likevel som viktig å omtale temaene for å kunne gi til kjenne en del premisser og føringer, også for annet kriminalpolitisk, faglig og organisatoriske utviklingsarbeid som foregår i politi- og lensmannsetaten.

Selv om enkelte tema kan ses relativt uavhengig av strukturforslagene i denne stortingsmeldingen, understrekes at et samlet organisasjonsutviklingsarbeid er viktig for hele den omstillingsprosessen som norsk politi er inne i og som Politireform 2000 er en viktig del av.

Kapittelet avsluttes med et historisk tilbakeblikk på utviklingen av politi- og lensmannsetaten, med vekt på organisasjonsendringer. Deretter presenteres reformer og utviklingstrekk i tre av våre naboland, Sverige, Danmark og Finland.

3.1 Politiets samfunnsrolle

Politiet skal gjennom sin virksomhet bidra til å skape trygghet og sikre folks velferd. Forventningene til denne rollen knytter seg til politiet som en del av det sivile maktapparatet. Politiet har også en publikumsrolle. Da er det folks behov for et politi som skaper trygghet, sikrer ro og orden og gir hjelp og bistand i ulike sammenhenger som vektlegges. En tredje rolle er å se politiet som en kriminalitetsbekjempende, forebyggende og oppdragende institusjon. Sentralt for denne rollen er å kunne bidra til å hindre lovbrudd, bidra til at respekt for lov og rett opprettholdes og at normer for rett og galt befestes og utvikles.

Politiet har også en sentral rolle som en av garantistene for publikums rettssikkerhet. Dette henger dels sammen med de fullmakter politiet selv har, men det henger også sammen med politiets rolle som kontrollør av andres utøvelse av makt og myndighet. Påtalemyndigheten i politiet har en sentral rolle i forhold til rettssikkerhet og legalitetskontroll.

På bakgrunn av de utviklingstrekkene som er beskrevet tidligere i meldingen vil politiet og de roller det skal fylle, stå overfor store utfordringer. Politiet kan for eksempel ikke lenger forvente å være eneste tilbyder av trygghetstjenester; andre samfunnsinstitusjoner vil utfylle eller konkurrere med politiet på en del »politi-områder».

Politiets posisjon i samfunnet og dets muligheter til å fylle dets roller henger sammen med publikums tillit. I likhet med alle myndighetsorganer og offentlige institusjoner bygger politi- og lensmannsetatens virksomhet på norsk forvaltningskultur og forvaltningstradisjoner. Politiets verdier synliggjøres både i lover og instruksjer, gjennom etatens organisasjonskultur og gjennom den enkelte leders og tjenestemanns atferd i tjenesten.

3.1.1 Verdier som politirollen bygger på

Samfunnet må være tydelige på det normative og verdimessige grunnlag som vårt samfunn bygger på og som man ønsker å hegne om. Samfunnsborgeren må dessuten settes i stand til å vurdere hva som er plikt og ansvar, og hva som oppfattes å være rett og galt. Innenfor en slik normativ ramme har politi- og lensmannsetaten en sentral oppgave.

Materiell velferd er i seg selv ikke nok til å skape trygghet. Folk må i tillegg oppleve at samfunnet legger til rette for gode livsvilkår, både når det gjelder de sosiale og kulturelle rammebetingelsene.

Justisdepartementet har et særlig ansvar for å iverksette tiltak som har til formål å bekjempe og irettføre lovbrudd. I tillegg til å ha politi- og lensmannsetaten som et sentralt utøvende organ for kriminalpolitikken, har departementet et ansvar for at den ønskede politikken iverksettes gjennom et bredt samarbeid med andre.

Opplevelsen av felles ansvar og felles forpliktelser er viktig dersom det skal oppnås ønsket sosial rettferd og stabilitet. Veien mot et tryggere samfunn finnes ikke bare med politiets hjelp. Et tryggere samfunn med mindre kriminalitet og større sosial sikkerhet krever en bred mobilisering og engasjement fra enkeltmennesker, kommuner, andre forvaltningsinstitusjoner, næringsliv og det øvrige sivile samfunn.

Den flerkulturelle påvirkning de seneste ti-årene har skapt større innsikt i andre kulturers verdigrunnlag, og skapt større toleranse og forståelse mellom individer. Et felles verdigrunnlag er viktig for et samfunn og for borgerne, men dette vil måtte utvikle seg i takt med at Norge i økende grad blir et samfunn med et større kulturelt mangfold.

Ethvert myndighetsorgan, som avgjør folks rettigheter og plikter, bør kjenne de sosiale og kulturelle sammenhengene som myndighetsutøvelsen fungerer innenfor. For politiet vil kunnskap om andre kulturer være av stor betydning.

Politiets oppgave er både å virke konfliktløsende, kriminalitetsforebyggende og kriminalitetsbekjempende. Politiet forventes å kunne forstå konfliktpotensialet i et sosialt miljø, og helst forhindre at konfliktene fører til kriminalitet. Evne til sosial helhetsforståelse er derfor viktig både i politiets kriminalitetsbekjempende og tjenesteytende arbeid.

Tillit og troverdighet i forhold til publikum, oppnås ikke bare ved at politiet følger regelverket. Høy yrkesetisk integritet og et godt skjønn er viktig under tjenesteutøvelsen. Få, om noe myndighetsorgan, får sitt forvaltnings-skjønn, sine faktiske kunnskaper og rettferdighetssans så direkte vurdert av publikum som politiet.

Rettsikkerheten som verdi

Rettsikkerhet er en grunnleggende verdi, både i samfunnet og for politiet. Den uttrykker samfunnets ønske om likebehandling og rettferdighet. Rettsikkerheten skal verne den enkeltes rettigheter gjennom å forhindre overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side. Prinsippet setter grenser for hvilke inngripen i folks rettigheter og plikter som bør overlates til forvaltningens skjønnsmessige vurderinger.

Politi- og lensmannsetaten har blant sine fremste oppgaver å verne om rettssikkerheten. Det gjelder ikke bare vernet om individets rettssikkerhet, men også den kollektive rettssikkerheten. Med det menes samfunnets behov for å beskytte seg mot overgrep fra individet. Enkelte ganger kan det oppstå konflikter mellom hensynet til folks behov for trygghet og beskyttelse, og den enkeltes krav til rettsikkerhet og personvern.

Politiets verdigrunnlaget bygger ellers på kjente forvaltningsprinsipper som likebehandling, legalitet og offentlighet. I lover og instruksjer gis for øvrig konkrete rettslige anvisninger på arbeidsmetoder, atferd og yrkesetikk i møte med publikum og i tjenesteforholdet.

Et tydelig politi, som uttrykker klare holdninger til rett og galt, er avgjørende for et godt tillitsforhold mellom politi og publikum. Politiets opptreden blir kontinuerlig vurdert av omgivelsene. Gjennom sin atferd er politi- og lensmannsetaten viktige som normgivere, og den vil være med å prege de rettsoppfatninger som utvikles i samfunnet.

3.1.2 Politiets tillitsskapende rolle

Politiledelsen må vise vilje til å søke kontakt med publikum og evne til å skape god kommunikasjon. For folk flest er det den opplevde kontakt som er avgjørende, og som gjør politiet til en trygghets- og tillitsskaper. Dette nødvendiggjør en større grad av profesjonalitet hos politiet til selv å profilere etaten utad og gi korrekt informasjon på en riktig måte.

Politiet er avhengig av å møtes med nødvendig forståelse og respekt i befolkningen. Menneskelige relasjoner må bygges på tillit for å være gode. Dette gjelder også i forholdet mellom politiet og publikum. Tillit vil alltid direkte eller indirekte være en nøkkelfaktor for kvaliteten på de tjenester politiet skal yte. Et publikum som føler tillit til sitt politi, vil lettere støtte politiet og lette dets oppgaveutførelse. Publikums hjelp vil ofte være av stor betydning for politi- og lensmannsetatens resultatopnåelse.

Høy tillit er også nært knyttet til at etatens tjenesteproduksjon og resultater svarer til de forventninger befolkningen med rimelighet må kunne stille. Publikums tillit avhenger i langt større grad av hva publikum ser av håndgripelige resultater enn av ideelle målsettinger. Dette har en naturlig sammenheng med at trygghet og god service er noe som først og fremst oppleves.

Publikum krever mye av politiet, og kravene kan ofte være dilemmafylte og vanskelige å forene. Alle oppgavene, enten de er dilemmafylte eller ikke, skal og må løses i en kombinasjon av regler og godt skjønn. Dette stiller store krav til hvordan tjenesten utøves både generelt og i den enkelte sak. Sentralt i forhold til alle politiets ulike roller er at det ikke vil fungere godt dersom det ikke nyter den nødvendige tillit i befolkningen.

Flere politidistrikter har gjennomført publikumsundersøkelser der det blant annet er kartlagt hvilke forventninger publikum har til politiet. Ikke uventet er ønsket om å skape trygghet og opprettholde ro og orden en høyt prioritert forventning. Et synlig og tilgjengelig politi regnes som en vesentlig faktor i den trygghetsskapende virksomheten.

En annen forventning er at politiet skal være dyktige til å oppklare lovbrudd for på den måten å respondere på befolkningens generelle bekymring om kriminaliteten. Også politiets forebyggende arbeid blant barn og unge blir

sett på som noe av det viktigste politiet foretar seg. For øvrig er informasjon om anmeldelser, rettigheter i straffesaker og forebygging sentrale ønsker hos folk.

Et trekk ved publikums tillitsvurderinger er at det synes å være lavere tillit til politiets evne til å løse saker enn den generelle tilliten til politiet. Særlig når det gjelder deler av hverdagskriminaliteten; politiets dyktighet i oppfølging av tyverier og rask reaksjonstid, synes publikums tillit å være lav.

Sentralt i forhold til politiets evne til beholde den høye tillit det nyter i befolkningen er politiets egen evne til å forvalte sine vidtgående fullmakter på en god og forstandig måte. Overtramp fra politiets side, som for eksempel overdreven maktbruk, diskriminering, forskjellsbehandling og konkrete, påviselige lovbrudd i tjenesten, svekker tilliten mellom politiet og publikum. Overtrampene er i dag få sett i forhold til etatens størrelse, og det er i svært liten grad kultur i politiet for å akseptere overtramp i egen etat. Det er likevel et problem at selv et fåtall unntak kan gi et feilaktig bilde av etaten som helhet. Ikke minst vil overtramp overfor spesielle grupper raskt kunne oppleves som regelen snarere enn unntaket. I forhold til personer med annen etnisk bakgrunn, personer med avvikende livsstil og andre grupperinger, kan enkeltstående overtramp tolkes som politiets generelle holdning til gruppen. Dette fordrer ikke bare oppmerksomhet mot de retningslinjer som regulerer tjenesteutøvelsen, men også oppmerksomhet og klokskap i den konkrete skjønnsutøvelsen.

Tilliten til og kontrollen med politiet

En rekke rettslige fullmaktene stiller politiet i en vesentlig annen stilling enn andre offentlige myndigheter og kontrollorgan, og gjør også at politiet i mange sammenhenger opptrer som bistandsorgan for andre myndigheter i forhold til kontroller og gjennomføring av vedtak. Ut fra et rettssikkerhetssynspunkt er det viktig at det føres kontroll med at politiet forvalter sine fullmakter på en riktig måte.

Det er et viktig rettsstatsprinsipp at politiet generelt skal være under betryggende folkevalgt styring og kontroll. Dette skjer dels ved den egenkontroll som skjer i politiets egen organisasjon blant annet i form av legalitetskontroll og rettssikkerhetsmessige vurderinger. Integreringen av påtalemyndigheten i politiet skal bidra til dette.

Mye av politiets virksomhet er knyttet til etterforskning av straffbare handlinger og denne etterforskningen danner grunnlag for tiltale. Gjennom behandlingen av straffesakene ved domstolene vil deler av denne etterforskningen bli belyst på en kritisk måte. Domstolskontrollen er således en viktig kontrollmekanisme i forhold til viktige deler av politiets virksomhet.

En annen form for »ekstern» kontroll skjer gjennom at politiets virksomhet skjer med nødvendig grad av åpenhet slik at eventuelle overtramp kan avdekkes. Ikke alle sider av politiets virksomhet kan imidlertid foregå med samme grad av åpenhet og legges åpent for offentlighetens søkelys. Dette gjelder blant annet den tjeneste som utøves av Politiets overvåkingstjeneste og i annen etterforskning av lovbrudd. Derfor er det etablert enkelte særskilte tilsyns- og kontrollordninger med deler av politiets virksomhet.

Allerede ved opptaket av studenter til Politihøgskolen stilles det krav om plettfri vandel. I den påfølgende utdanningen, utøves det i tillegg en form for

kontroll ved å se til at de har en del grunnleggende verdier og holdninger som anses å være viktige.

En mer direkte kontroll utøves gjennom politiloven, påtaleinstruksen og annet regelverk som regulerer tjenesteutøvelsen. For at disse bestemmelsene skal ha noen betydning, må det utøves en viss kontroll og i tillegg sørges for at den enkelte holdes ansvarlig når reglene brytes. Dette er dels et spørsmål om hvem som er tilsynsmyndighet og dels om hvem som skal foreta etterforskning ved mistanke om straffbare handlinger.

Tilsynsansvaret følger av det tosporede system for så vidt som tjenesteutøvelsen i straffesakssammenheng tilligger overordnet påtalemyndighet. I andre sammenhenger vil i alminnelighet Politidirektoratet utøve det tilsynsansvaret som tidligere lå til departementet. Det daglige ansvar vil imidlertid alltid tilligge politimesteren som øverste lokale leder.

I tillegg kan kontrollorganer som Riksrevisjonen, Stortingets ombudsmann for forvaltningen og Datatilsynet føre tilsyn med politiet i forhold til sine saksfelt.

Etterforskning av lovbrudd begått i polititjenesten reiser spesielle problemstillinger for så vidt som det på den ene side er et krav om uhildet etterforskning, og på den annen side krav om at slik etterforskning må foretas av personer med nødvendig erfaring og kompetanse. Slik kompetanse finnes i liten grad utenfor kretsen av personer som enten er eller har vært tilknyttet politiet, for eksempel som etterforsker.

Hensynet til de politiansattes rettssikkerhet setter også klare standarder for hvilke krav som må stilles til de som skal kontrollere og etterprøve politiets handlinger.

Siden 1988 har det vært en ordning med særskilte etterforskningsorganer (SEFO). Disse organene består av en leder med dommerkompetanse, en advokat med erfaring fra straffesaker og et medlem med erfaring som politietterforsker. Sammensetningen har sammenheng med ønske om å ivareta de motstridende hensyn som er beskrevet ovenfor, og samtidig sikre den brede erfaringsbakgrunn som vil være nødvendig for en kvalitativt god saksbehandling.

Innen enkelte områder er det etablert særskilte inspeksjonsordninger i form av selvstendige kontrollmyndigheter slik som Stortingets kontrollorgan for de hemmelige tjenester (EOS-utvalget) og Kontrollutvalget for telefonkontroll. Lund-kommisjonen påpekte at verken den rettslige eller den politiske kontrollen med Politiets overvåkingstjeneste i etterkrigstiden har vært tilfredsstillende. Stortingets kontrollutvalg for de hemmelige tjenester (EOS-utvalget) er i dag det viktigste eksterne kontrollorgan utenfor den alminnelige kontrolladgang som ligger i linjen mellom overordnet og underordnet myndighet.

Kontrollens betydning for effektiviteten

De overfor beskrevne kontrollmekanismer har alle som overordnet siktemål å påse at politiets tjenesteutøvelse skjer innenfor rettslige og politisk opptrukne rammer. Det har aldri vært meningen at kontrollmekanismene skal fungere som »sand i maskineriet» og slik sett svekke politiets handlekraft, men i en del tilfeller vil de kunne ha slike følger.

Det hender for eksempel at det rettes falske og sjikanøse anmeldelser mot ansatte i politiet for å motarbeide for eksempel en pågående etterforskning. Ved, på et uriktig grunnlag, å ramme de som arbeider med en sak hender det dessverre at man lykkes i å vanskeliggjøre politiets oppgaveutførelse.

En uheldig sideeffekt av kontrollmekanismene kan være at anmeldelser, klager og innrapporteringer av påståtte, klanderverdige forhold gjør at politipersonell vegrer seg for å utføre tjenestehandlinger eller vise nødvendig initiativ for å unngå å utsette seg for ubehageligheter.

Når det gjelder etterforskning av påståtte lovbrudd begått av polititjenestemenn i tjeneste har man, som beskrevet ovenfor, valgt å legge dette utenfor politisystemet til de særskilte etterforskningsorganene (SEFO). I forhold til den enkelte polititjenestemanns overordnede kan det oppstå vanskeligheter ved at man gjennom ordningen har adskilt etterforskning/straffeforfølgning og eventuelle personalmessige tiltak.

I en del tilfeller har det vist seg at nødvendige opplysninger nesten ikke tilflyter den overordnede eller at den overordnede velger å avvende utfallet av etterforskningen. I begge tilfeller kan dette medføre at eventuelle personalmessige tiltak først blir vurdert etter lang tid.

De forholdene som er beskrevet ovenfor stiller krav til kontrollmyndighetenes evne til å skille ut åpenbart grunnløse anmeldelser og påstander, men det stiller også krav om at kontrollmyndighetene i nødvendig grad hensyntar hvilke behov andre aktører har for informasjon for å kunne fylle sine roller. Både hensynet til den enkelte som rammes av påstander om lovbrudd og overtramp, og til politietatsens virksomhet tilsier at etterforskning eller annen kontroll skjer med nødvendig tempo slik at grunnløse beskyldninger kan avsnnes og uregelmessigheter ryddes opp i.

På den annen side er det viktig at berettigede anmeldelser følges opp i forhold til politipersonell. Det har vært reist kritikk mot at en relativt sett liten del av anmeldelsene mot politipersonell fører til straffereaksjoner. På bakgrunn av den kritikk som er fremkommet er det besluttet å evaluere ordningen.

Uavhengig av dette mener departementet at det bør foretas en gjennomgang av hvordan andre typer klager mot politiet bør gripes an. Dette gjelder for eksempel klager på oppførsel, tjenesteutøvelse eller lignende, dvs. klager som etter sin alvorlighetsgrad eller karakter ikke naturlig hører inn under SEFO. Etter departementets vurdering har ikke bare publikum et berettiget krav på at klager på politiet undersøkes skikkelig, men det er også klart i politiets egen interesse at dette skjer, jf. hva som tidligere er skrevet om betydningen av publikums tillit. I forbindelse med den gjennomgang departementet tar til orde for, bør det vurderes hvordan behandlingen av klagesaker kan koordineres bedre. Dette berører også forholdet mellom polititjenestemannens og kvinnens overordnede og vedkommende instans som behandler klagen.

3.1.3 Verdier og prinsipper

Fellesverdier

Evne til sosial helhetsforståelse er en viktig forutsetning for at politiet skal lykkes i sitt arbeid. Den enkelte polititjenestemann- og kvinne, forventes å opptre korrekt, ikke bare i henhold til lov og rett, men også i henhold til uskrevne

atferdsnormer, sprunget ut fra de gode forvaltningstradisjoner og de verdier som velferdsstaten er bygget opp omkring.

Ved siden av brede samfunnsforståelse og rolleforståelse som den enkelte ansatte må ta med seg ut i tjenesten, tjener både regelverket, yrkeserfaringen og kontakten med publikum som gode, normative veivisere. Gjennom tjenesteutførelsen og klare styringssignaler skal etaten kunne vise hvilke verdier og prinsipper den styres etter.

Politiroллеutvalget (NOU 1981:35 og NOU 1987:27) la til grunn 10 prinsipper og verdier for norsk politi som utvalget mente burde være grunnleggende for norsk politi.

1. Politiet skal avspeile samfunnets idealer
2. Politiet skal ha et sivilt preg
3. Politiet skal være et enhetspoliti
4. Politiet skal være desentralisert
5. Politimannen skal være generalist
6. Politiet skal virke i samspill med publikum
7. Politiet skal være integrert i lokalsamfunnet
8. Politiet skal ha bred rekruttering
9. Politiet skal prioritere mellom sine oppgaver og legge hovedvekten på forebyggende virksomhet
10. Politiet skal være underlagt effektiv kontroll fra samfunnets side

Departementet anser de nevnte prinsippene som et godt verdimesig grunnlag å bygge på for politiets virksomhet, også i tiden framover. Selv om en noe ulik forståelse av utvalgets ti prinsipper opp gjennom årene har preget den kriminalpolitiske debatten, er det ingen tvil om at prinsippene samler bred politisk og faglig oppslutning.

På tross av en slik bred politisk enighet om prinsippene, vil departementet – i lys av samfunnsutviklingen – utdype den aktuelle betydningen av noen av dem.

Politiet skal ha et sivilt preg. Dette skal vises i den enkelte tjenestemanns atferd, i forhold til publikum, i forhold til etatens myndighets- og tjenesteutførelse, og i politiets forhold til dem som politiet må gripe inn overfor. Politio- og lensmannsetatens sivile gjøremål og forvaltningsgjøremålene, bidrar også til å understreke det sivile preg.

Politiet skal være et enhetspoliti. De sentrale politioppgavene skal være samlet innenfor en og samme organisasjon. Motsetningen til den såkalte »enhetsmodellen» er en mer oppsplittet politiordning der spesialpoliti av ulike slag tar seg av hvert sitt felt, eller ulike politiorganisasjoner har ansvaret for hver sin del av landet.

Norsk politi bør fortsatt bygge på prinsippet om enhetspoliti, men fremveksten av nye kriminalitetsformer og mer profesjonelle kriminelle miljøer fordrer økt vektlegging på politifaglig spisskompetanse og ferdigheter som nødvendigvis bare kan utvikles gjennom ulike typer for spesialisering og spesialtjenester i politiet.

Politiet skal virke i samspill med publikum. Departementet bygger politireformen på prinsippet om en desentral etat. Det innebærer blant annet nærhet til publikum. Reformen legger derfor til grunn at antall tjenestesteder eller kontaktpunkter skal være like mange og minst like nær publikum som i dag. Nærhetsprinsippet er for øvrig et viktig premiss i de fleste av de vurderinger

departementet foretar i meldingen og for de strukturelle forslag som fremmes. Nærhetsprinsippet innebærer ikke bare geografisk nærhet, men også nærhet i betydningen tilstedeværelse i forhold til å oppfylle folks trygghetsbehov.

Politiet skal være integrert i lokalsamfunnet. Prinsippet er, i likhet med prinsippene om desentralisering og sivilt preg, med på å skape grunnlaget for et godt samspill og tillit mellom politiet og publikum. Et integrert politi vil blant annet si at politiet i størst mulig grad er i virksomhet i lokalsamfunnet og er deltagende i de sosiale nettverkene. Forankringen i eller integrasjonen med lokalsamfunnet må imidlertid balanseres slik at ikke tjenestemannen får problemer med å opptre som profesjonell yrkesutøver.

I prinsippet om at politiet skal prioritere mellom sine oppgaver og legge vekt på forebyggende virksomhet ligger for det første en vanskelig avveining mellom å handle når folk trenger hjelp eller kriminalitet begås, og samtidig styre sin ressursbruk innenfor gitte rammer. Det ligger også innebygget en avveining av politiinnsats knyttet til straffeforfølgning, og innsats knyttet til politiets forebyggende arbeid, i betydningen holdningsskapende og tverrsektorielle tiltak, før kriminalitet begås. For departementet er det vesentlig at den samlede politietinnsats gir de ønskede resultater, og mindre avgjørende om innsatsen blir definert som forebyggende eller straffeforfølgende.

3.2 Organisering og oppgavedeling

3.2.1 Innledning

Med organisering menes hvordan politi- og lensmannsetaten er bygget opp, hvilke enheter og styringsnivåer som finnes, hvordan organisasjonsenheterne er bemannet og hvilke funksjoner de utøver. I denne stortingsmeldingen brukes også begrepet struktur i en annen betydning enn »organisasjonsstruktur» om politi- og lensmannsetatens geografiske og demografiske struktur, hvor mange og hvor store areal de ulike enheter består av og hvilke kommunikasjonsstrukturer som finnes.

Når det gjelder begrepet oppgaver omtales oppgaver i pkt. 3.3 i relasjon til arbeidsdeling og ansvarsdeling innenfor politiorganisasjonens ulike styringsnivåer. Under 3.4 behandles oppgaver i betydningen politiets samfunnsoppgaver.

3.2.2 Organisatoriske utviklingstrekk

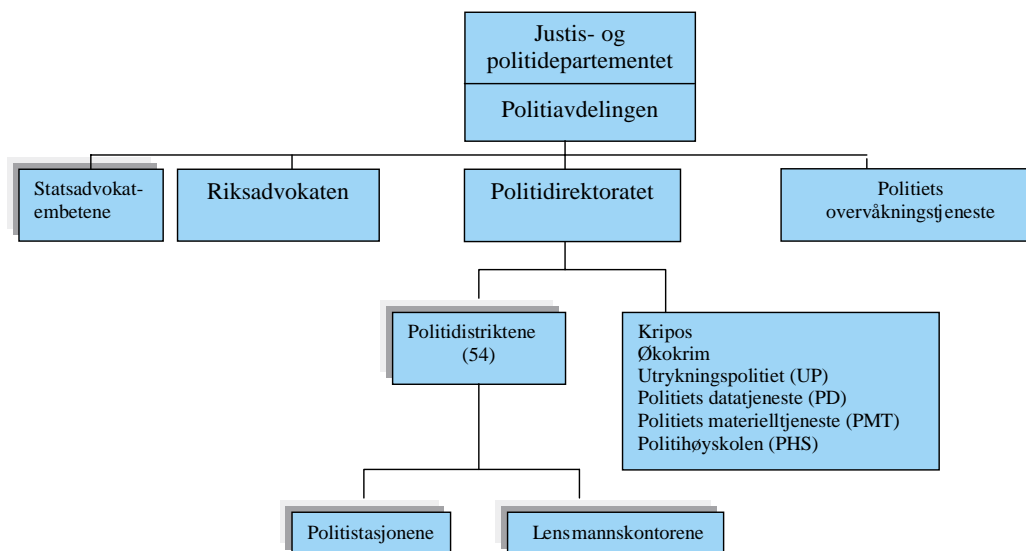
Politiet og lensmannsetaten har de seneste 100 år gjennomgått få strukturendringer. Det har derimot blitt opprettet sentrale enheter som skal fungere som bistandsorganer. Fram til begynnelsen av 1980-tallet var det betydelige variasjoner i politikamrenes formelle organisering. Departementet ønsket å forbedre organiseringen ved politikamrene, og hadde et overordnet mål om å frigjøre ressurser for politiets primæroppgaver. I 1983 ga departementet rundskriv (G-91/83) som la grunnlaget for en mer enhetlig organisering av politikamrene. Departementet gikk inn for at politikamrene ble organisert etter 3 hovedmodeller, basert på en inndeling etter antall ansatte og størrelse. Inndelingen gjaldt store kamre med over 100 ansatte, mellomstore kamre med opp

til 100 ansatte og små kamre med under ca. 30 ansatte. Oslo politikammer ble holdt utenfor.

På slutten av 1980-tallet var det generelt en økende misnøye i politiet og lensmannsetaten både når det gjalt organiseringen av ytre etat og den sentrale ledelsen. Politi- og lensmannstjenesten var ulikt organisert i byer og bypregede områder. Sommeren 1990 ble det oppnevnt et utvalg («Lensmannsutvalget») som skulle se på muligheten for å effektivisere polititjenesten i distriktene. I desember 1991 la regjeringen fram stortingsmeldingen «Om bekjempelse av kriminalitet». På bakgrunn av NOU 1991:29 »Lensmannsetatens oppgaver og organisering» og St.meld. nr 23 (1991-92) »Om bekjempelse av kriminalitet» ble det i desember 1992 etablert en prosjektgruppe som skulle følge opp lensmannsutvalgets forslag og utrede de praktiske konsekvensene av å overføre det administrative ansvaret for lensmannsetaten fra fylkesmann til politimester.

Prosjektgruppen fikk samtidig i oppgave å utarbeide utkast til modell for hvordan lensmannskontorene organisatorisk kunne knyttes opp mot politikamrene. Prosjektgruppen avga sin innstilling 17. mars 1993 («Veierød-utvalgets innstilling») og foreslo at Justisdepartementet utarbeidet retningslinjer for en «lederpolicy» som baserte seg på mål-, resultat- og verdibasert ledelse. Veierød-utvalgets innstilling var utgangspunktet for den omorganiseringen som startet i politi- og lensmannsetaten i 1994. Målsetningen var å få en mer helhetlig styring og ledelse, samt å frigjøre ressurser for å oppnå en bedre polititjeneste, bedre publikumsservice og derved en mer effektiv kriminalitetsbekjempelse.

Første fase av organisasjonsutviklingsarbeidet (OU fase 1) i politi- og lensmannsetaten er i all hovedsak avsluttet. Norsk politi er organisert med et sentralt nivå (Justisdepartement og Politidirektorat), et lokalt nivå (politidistriktene) og med særorganer for å ivareta operative eller logistikkmessige støttefunksjoner. Ved etableringen av Politidirektoratet ble det foretatt vesentlige endringer i den sentrale politiledelsen. De fleste politidistriktene er organisert etter Veierød-utvalgets rammemodell, med et politimesternivå og et driftsenhetsnivå. De største politidistriktene, samt noen små, har fått beholde organiseringen med funksjonelle driftsenheter (fagavdelinger).



Figur 3.2 Administrativt organisasjonskart for politi- og påtalemyndigheten.

Landet er i dag inndelt i 54 politidistrikter med en politimester som øverste leder i hvert distrikt. Det er opprettet 8 særorganer (sentrale forvaltningsorganer) for bestemte politigjøremål. Politidistriktene og særorganene har, før etableringen av Politidirektoratet, rapportert direkte til departementet, med unntak av i påtalemessige spørsmål hvor riksadvokaten har det faglige ansvaret. Etter etableringen av Politidirektoratet vil politidistriktene og særorganene, med unntak av Politiets overvåkingstjeneste, i administrative og politifaglige spørsmål rapportere til Politidirektoratet. Politiets overvåkingstjeneste skal i disse spørsmålene fortsatt rapportere til departementet.

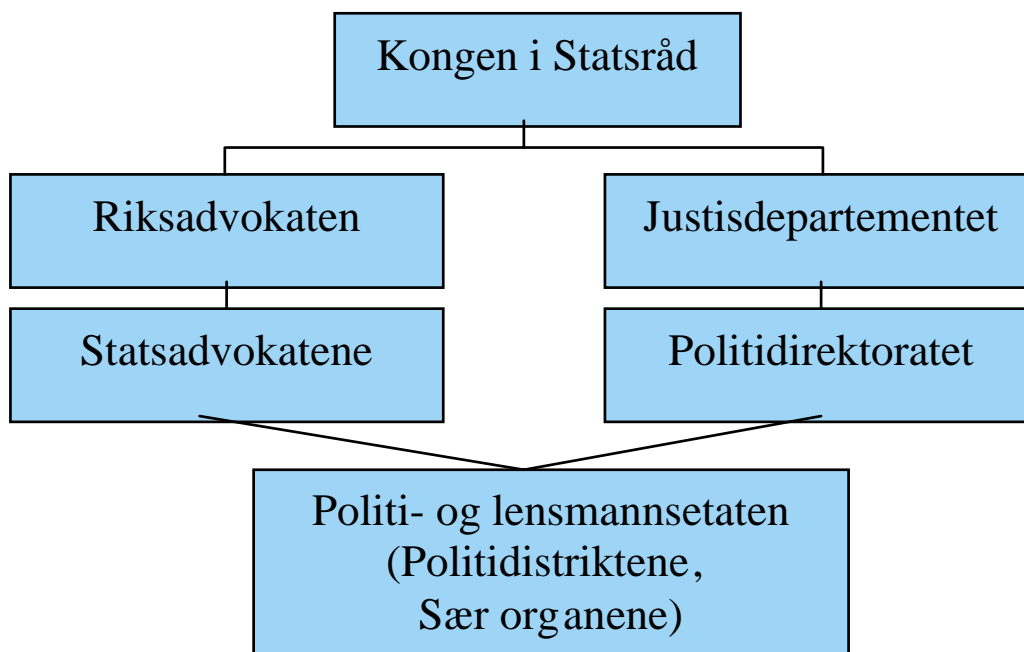
I 1986 ble det opprettet en landsdelsordning for politiet. Denne ble opphevet med virkning fra 1. januar 2001.

I politiloven kapittel III er det nedfelt de formelle bestemmelsene om organiseringen av norsk politi: § 15 (Politiets sentrale ledelse), § 16 (Distriksinndeling m.v.) § 17 (Polititjenesten i lensmannsdistriktene). Ut over dette er det gitt bestemmelser i straffeprosessloven, politiinstruksen, påtaleinstruksen, kongelige resolusjoner og rundskriv og instruksjoner fra departementet.

3.2.3 Oppgavedeling i politiorganisasjonen

3.2.3.1 Det tosporede system

Ansvar for straffesaksbehandlingen på sentralt nivå er delt mellom Justisdepartementet og riksadvokaten. Dette omtales gjerne som det tosporede system.



Figur 3.3 Det tosporede system. Riksadvokatens ansvar for straffesaksbehandlingen og Justisdepartementets og Politidirektoratets ansvar for politiets øvrige virksomhet.

Riksadvokatens har det overordnede ansvar for straffesaksbehandlingen, mens Justisdepartementet og Politidirektoratet har ansvar for resten av politiets virksomhet. Justisdepartementets ansvar består i hovedsak av å forvalte og følge opp regelverk, skaffe til veie og fordele ressurser og å fastsette, kommunisere og kontrollere sentrale målsettinger og resultatkrav. Den overordnede koordineringen skjer i regelmessige møter mellom justisministeren og riksadvokaten. Mange av de aktuelle spørsmål som forutsetter koordinering vil etter etableringen av Politidirektoratet ligge i grenseflaten mellom riksadvokaten og Politidirektoratet og ikke som tidligere mellom Justisdepartementet og riksadvokaten. Koordineringsrutinene vil bli tilplasset dette.

3.2.3.2 Departementet

En av de viktigste oppgavene for en departementsavdeling er å være daglig støtte for statsråden og den politiske ledelsen i deres arbeid. Et viktig trekk ved denne funksjonen er å skape grunnlag for politiske initiativ og å sikre at politiske initiativ omsettes til handling. Departementene er med andre ord redskaper for gjennomføring av den sittende regjerings politikk.

Departementet har, som den øverste politiledelse, ansvar for å følge opp de politiske vedtak og trekke opp hovedlinjene for politi- og lensmannsetatens virksomhet. Herunder ligger at departementet er faglig sekretariat for politisk ledelse, ivaretar det overordnede etatsledelsesansvar, samt er sentralorgan for forvaltningsrettslige lover.

Politiavdelingen i Justisdepartementet vil fra årsskiftet 2000/2001 dele oppgaven som den sentrale politiledelsen med Politidirektoratet. Politiavdelingen vil fremdeles ha de tre klassiske departementsrollene som a) faglig sekre-

tariat for den politiske ledelsen b) etatsledelse og c) forvaltningsorgan. Konkret vil dette innebære:

- Lovgivningsarbeid
- Arbeid med statsbudsjettet
- Etatsledelse av Politiets overvåkingstjeneste
- Administrativ ledelse av den høyere påtalemyndighet
- Kriminalpolitiske tiltak - særlig arbeidet med forebygging av kriminalitet
- Koordineringsoppgaver
- Utviklingsarbeid
- Iverksettelsesansvar for politiske beslutninger
- Klageinstans for forvaltningsklager

Vektleggingen mellom de ulike rollene ble endret ved etablering av Politidirektoratet slik at ressursene i større grad skulle kunne avsettes til bedre strategisk og politisk planlegging av politiets virksomhet.

3.2.3.3 Politidirektoratet

Politidirektoratet er et forvaltningsorgan underlagt Justisdepartementet. Dets hovedansvar ble fastlagt gjennom Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 7 (1999-2000) om den sentrale politiledelsen:

- Innenfor sitt ansvarsområde lede utviklingen av politiet med basis i de strategiske og ressursmessige rammer som er gitt av departementet
- Utvikle hensiktsmessige styringsvirkemidler tilpasset politiforvaltningen
- Utvikle nødvendig styrings- og ledelseskompetanse i ytre ledd
- Initiere, understøtte og sørge for at etaten har hensiktsmessig kompetanse innen ledelse, organisasjonsutvikling og politifaglige disipliner
- Utvikle informasjonsstrategier for politiet, forestå intern og ekstern profilering i samarbeid med politidistriktene og særorganene
- Bidra til at politilovgivningens bestemmelser blir fulgt opp i etaten, blant annet gjennom regelverk, tilsyn, kontroll, informasjon og veiledning
- Koordinere og fremme politifaglige synspunkter overfor andre direktorater, institusjoner og berørte organisasjoner
- Videreutvikle det politioperative sentrale beredskaps- og krisehåndteringsapparatet
- Foreta analyser, drive metodeutvikling, kartlegge og evaluere politiets operative virksomhet
- Samordne og koordinere særorganenes virksomhet
- Spesielt ansvar for å legge planer og gjennomføre operasjoner/tiltak innenfor "organisert kriminalitet"
- Koordinere og følge opp Norges engasjement som deltaker i internasjonale politistyrker
- Være sentralt når det gjelder Norges deltakelse i internasjonalt politisamarbeid

Politidirektoratets ansvar vil følgelig være knyttet til den overordnede, faglige ledelsen av politi- og lensmannsetatens virksomhet, herunder fordeling av ressurser og resultatoppfølging.

3.2.3.4 Politidistriktsnivået

Landets 54 politidistrikter er inndelt i geografiske driftsenheter (lensmannskontorer og politistasjoner) med unntak av de store politidistriktene som har fått beholde organiseringen med funksjonelle driftsenheter (fagavdelinger for ordenstjeneste, etterforskning og forvaltning). Ved reformen av 1994 ble politidistriktene organisert i 2 nivåer. Reformen innebar en betydelig omorganisering. Det organisasjonsmessige utgangspunktet for denne organisasjonsmodellen var at alle politidistriktene med unntak av Oslo politidistrikt skulle ha lik organisering. Politidistriktene er organisert i to nivåer, et politimesternivå og et driftsenhetsnivå.

Politimesterens ledelsesmessige oppgaver knytter seg til den overordnede ledelsen, herunder fullt resultat- og ressursansvar for hele politidistriktet. Til støtte for sin øverste ledelse av politidistriktet er det etablert to stabsenheter for fellesfunksjoner:

- En juridisk enhet («retts- og påtaleenheten»)
- En administrativ enhet

Den juridiske enheten skal ivareta

- Påtalefunksjonen for hele politidistriktet
- Juridisk veiledning for alle driftsenheter og ledelsen i politidistriktet
- Veiledning og tilsyn med forvaltningsgjøremål

Den administrative enheten skal dekke

- Økonomifunksjonen (budsjettbearbeiding, regskapføring/utbetaling, økonomikontroll, inngåelse av husleiekontrakter, drift av bygninger etc.)
- Materiellfunksjonen (materiellplanlegging, innkjøp, fordeling, drift og vedlikehold, kontroll)
- Personalfunksjonen (personalpolitikk, arbeidsmiljø, felles ledelseskultur, lønnspolitikk, rekruttering og tilsetting, kompetanseutvikling, personalplan, disiplinærsaker, permisjoner)
- Planfunksjonen (virksomhetsplanlegging, strategisk planlegging, årsplan, beredskapsplanlegging, innsatsplanlegging og organisasjonsutvikling)
- Administrasjonsfunksjoner (arkiv og journalføring, felleskontortjenester, EDB)

3.2.3.5 Driftsenhetsnivået

Driftsenhetene utgjøres i hovedsak av politistasjoner og lensmannskontorer, men det er i enkelte av de større byene funksjonelle driftsenheter, dvs. driftsenheter som ivaretar spesifikke oppgaver, slik som etterforskning. Det er pr. 31. oktober 2000 337 lensmannskontorer og 64 politistasjoner.

Driftsenhetene, med unntak av de funksjonelle driftsenhetene, har et totalansvar for politioppgavene innenfor et gitt geografisk område. I prinsippet vil hver enkelt driftsenhet dekke hele det politimessige og sivile fagfeltet og således ha ansvaret for blant annet:

- Ordenstjeneste
- Etterforskning
- Trafikktjeneste
- Redningstjeneste
- Forebyggende arbeid
- Utlendingskontroll

- Rettsoppmøter, transporter og fremstillinger i retten
- Naturoppsyn
- Oppdrag for utenforliggende instanser
- Forvaltningsmessige gjøremål
- Namsmannsfunksjonen
- Hovedstevnevitne
- Veiledningstjeneste og publikumsservice

De enkelte driftsenheter skal i prinsippet være i stand til å yte et fullstendig tjenestetilbud innenfor sitt distrikt. På grunn av dette må driftsenhetslederne ha nødvendig kompetanse og fullmakter. Alle driftsenheter forutsettes å ivareta lokalt administrativt ansvar for drift av egen virksomhet, herunder

- Bruk av tildelt budsjett og økonomiforvaltning av disse midlene
- Løpende personalforvaltning
- Innspill til politidistriktets strategi- og virksomhetsplan, og utarbeidelse av egen virksomhetsplan
- Resultatrapportering i samsvar med kravene til mål- og resultatstyring

Driftsenhetslederen (lensmannen eller politistasjonssjefen) rapporterer direkte til politimesteren og er fullt ut resultat- og ressursansvarlig for sin driftsenhet.

I noen av de større politidistriktene er det etablert funksjonelle driftsenheter som tar for seg spesifikke politioppgaver, for eksempel etterforskning, innenfor et slikt område. Lederne av slike driftsenheter vil ha resultatansvar innenfor sine fagområder.

Det er i driftsenhetene at kontakten med publikum finner sted, da det er her all publikumsrettet tjeneste utøves.

3.2.4 Dilemmaer og organisasjonsmessige problemer knyttet til dagens struktur

Reformen av 1994 innebar at alle politidistriktene fikk samme organisasjonsmodell («Tonivå-modellen»). I utgangspunktet skulle alle lensmannskontorer rangere som driftsenheter, men det ble forutsatt en del sammenslåinger av driftsenheter både for at politimesterens kontrollspenn skulle være håndterbart og slik at driftsenheten fikk det ressursmessige grunnlag som var nødvendig for å fylle sin rolle. Dette ble beskrevet som 1994-reformens »Fase 2». Siden våren 1996 er det gjennomført flere sammenslåinger av driftsenheter.

I praksis viste det seg vanskelig å gjennomføre sammenslåinger på driftsenhetsnivå. Dette skyldes i stor grad motstand lokalt.

Hovedmålsettingen med omorganisering av politi- og lensmannsetaten har hele tiden vært å bedre ressursutnyttelsen, politiberedskapen og publikumsservicen. Selv om organisasjonsmodellen var lik for alle politidistriktene, har reformen av 1994 likevel ført til betydelige forskjeller innad i politiorganisasjonen. Disse forskjellene påvirker i varierende grad politiets oppgaveutførelse og muligheter for resultatoppnåelse.

- Ved reformen ble hvert lensmannskontor definert som en driftsenhet på linje med politistasjonene uten at det i tilstrekkelig grad ble sett hen til hvilket ressursmessig grunnlag som eksisterte. De minste driftsenhetene har som en følge av dette 1-2 årsverk til disposisjon, mens de største politistasjonene har rundt 100 årsverk. Relativt mange driftsenheter dispone-

rer mindre enn 10 årsverk. Et svakt ressursmessig grunnlag må nødvendigvis påvirke i hvilken grad driftsenheten i realiteten kan opptre med den selvstendighet som reformen tilsiktet.

- Et problem med basisorganisasjonen »tonivå-modellen» har for øvrig vært at driftsenhetene organisatorisk skal være likestilte og ha totalansvar for tjenesteutførelsen innen sitt geografiske ansvarsområde uten at det samtidig er oppstilt krav til driftsenhetens ressursmessige grunnlag for å kunne ivareta dette. Dette gjør at driftsenhetenes størrelse og ressursgrunnlag varierer i meget betydelig grad.
- Et svakt ressursmessig grunnlag påvirker kvaliteten på de tjenester driftsenheten skal yte innbyggerne. En tilfredsstillende tjenesteutførelse nødvendiggjør samarbeid med andre driftsenheter i enten eget eller nabodistriktet.
- Små driftsenheter har ikke mulighet til å bygge opp alle de typer kompetanse som er en forutsetning for et fullverdig tjenestetilbud.
- En driftsenhet krever en administrasjon av en viss størrelse enten driftsenheten er stor eller liten. Et stort antall driftsenheter binder i unødvendig grad opp ressurser til administrative funksjoner. Små driftsenheter bruker erfaringsmessig en relativt sett større andel av sine ressurser på administrative oppgaver enn større driftsenheter.
- Antallet driftsenheter i politidistriktene varierer meget. Et politidistrikt har i dag 2 driftsenheter, mens et annet har 22. Dette gir store styringsmessige forskjeller mellom politidistriktene og mellom den sentrale politiledelsen og politidistriktene. Styringsmessige fordeler kunne vært oppnådd dersom politidistriktene hadde vært mer ensartet i antallet driftsenheter.
- Resultatene av evalueringen av 1994-reformen peker i retning av at prosessens fase I med innføring av en enhetlig og helhetlig ledelse på lokalt nivå, ikke har fått den ønskede effekt. Noe av årsaken ligger nok i at mange driftsenheter og politidistrikter er for små slik at de administrative funksjoner ikke kan effektiviseres i særlig grad.
- Politidistriktene ledes av en ledergruppe bestående av politimesteren og driftsenhetslederne. I de tilfellene hvor et politidistrikt har mange driftsenheter vil denne ledergruppen ha en størrelse som vanskeliggjør en effektiv beslutningsprosess. I noen politidistrikter er dette løst ved at ikke alle driftsenhetsledere deltar fullt ut i ledergruppen.
- Innad i ledergruppen vil det oppstå skjevheter ved at tunge driftsenheter rangeres på linje med små driftsenheter. Dette henger ikke bare sammen med hvilke ressurser driftsenhetene disponerer, men også i stor grad hvilke politimessige utfordringer driftsenhetene skal håndtere.

På samme måte som det eksisterer betydelige forskjeller mellom driftsenhetene innad i et politidistrikt, eksisterer det også betydelige forskjeller mellom politidistriktene. Det minste politidistriktet disponerer mindre enn 40 årsverk i personellressurser, mens det største disponerer mer enn 2300. Selv om de politimessige utfordringene er vesentlig forskjellig i de to politidistriktene, gir dette seg likevel utslag i forhold til tjenesteutførelsen og politiets publikumsservice.

- Et lite politidistrikt bruker forholdsmessig mer ressurser på administrative funksjoner enn et større politidistrikt.
- Et lite politidistrikt er mer sårbart ressursmessig.
- Et lite politidistrikt har mindre muligheter for å omdisponere ressurser

når situasjonen måtte kreve det, og har således en lavere terskel for å være avhengig av ekstern bistand.

- Et lite politidistrikt har større problemer med å bygge opp og beholde kompetanse. Dette henger dels sammen med problemer med å avgi personell til kurs og lignende, men også med at mindre politidistrikter erfaringsmessig har et svakere sakstilfang og derved mindre muligheter til å bruke kompetansen – noe som over tid er avgjørende for at den skal kunne opprettholdes.

En del av dagens små politidistrikter vil ofte kunne stå i situasjoner uten de nødvendige ressurser eller den nødvendig faglige kompetanse som er nødvendig for oppgaveutførelsen. De vil kunne kompensere noe av denne ressursknappheten- og behovet gjennom å etablere samarbeid mellom politidistriktene. Slikt samarbeid gjennomføres også i dag.

Imidlertid vil samarbeid over distriktsgrensene kunne møte mange kompliserende problemer og skape forsinkelser. Noen av problemene har sammenheng med at politidistriktene i utgangspunktet er selvstendige organisasjoner med egne rapporterings- og ansvarslinjer, eget budsjettansvar, egne administrative rutiner etc., og med krav om god resultatoppnåelse, knyttet til distriktet isolert.

Det ligger innebygget i mål- og resultatstyringsmodellen at man måler aktiviteter, ressursbruk og resultater innenfor eget distrikt (område.) De små politidistriktene har gjerne en stram økonomi og knappe rammer, samtidig som det stilles økte krav til distriktet om bedre resultater og større innsats.

Denne situasjonen fører til at distriktsledelsen ikke alltid synes det er ønskelig å bruke sine knappe ressurser på å forbedre kriminalitetsbekjempelsen i andre distrikter, selv om et distriktsovergripende ressursamarbeid samlet sett ville vært det mest rasjonelle. Følelsen av at hjelp til andre vil gå på bekostning av eget resultat er naturlig nok ikke fjern. Som kjent blir de enkelte distriktenes resultatoppnåelse vurdert opp mot hverandre (oppklaringsprosent, saksbehandlingstid etc.) Systemets forutsetning om separat resultatansvar- og måling vil med andre ord ikke alltid gi den motivasjonen til samarbeid med andre politidistrikter som man ideelt sett burde lagt til rette for.

Dessuten kommer i tillegg at etaten har sterk tradisjon for sin lokale forankring, et forhold som medfører at lokale distriktsrelaterte problemer gis oppmerksomhet til fortrenghet for de mer distriktsovergripende. Samarbeid er både mulig og ønskelig fortsatt, men ofte tar det tid og få i stand, og er dessuten ressurskrevende. Mye arbeid legges i å finne frem til samarbeidsformer, som sikrer at ingen av distriktene "taper" på samarbeidet.

Frivillige samarbeidsordninger med felles ressursinnsats, herunder personell disponeringen mellom de distrikter som skal samarbeide, må konkret avtales. Videre vil det være nødvendig å avklare hvordan ansvarslinjene skal fungere i de konkrete saker eller samarbeidsprosjekter.

De formelle og reelle rammebetingelsene tilsier derfor at samarbeidssessene mellom uavhengige distrikter blir mer ressurskrevende, mer tungvinte og mindre rasjonelle enn det samarbeid som kan skje innenfor ett og samme distrikt. Her vil man ha felles mål, felles og felles interesser mht resultatsansvar, ressursdisponering osv. Videre foreligger etablerte og klare rapporterings- og ansvarslinjer.

Hvis disse rammebetingelsene også anvendes og kombineres med en desentral og funksjonell ledelses- og styringsstruktur innenfor et nytt større distrikt, anser departementene fordelene ved sammenslåing som åpenbare i de aller fleste tilfeller.

I 1999 ble det gjennomført evaluering av fase I, og resultatene ble fremlagt i juni 2000 ved Statskonsults rapport 2000:11 »OU-prosessen i politi- og lensmannsetaten. I rapporten foreslår Statskonsult tre tiltak for å løse problemene;

- at politidistrikter slås sammen,
- at det foretas en grundig gjennomgang av de administrative oppgaver på begge styringsnivåer,
- at ledergruppens sammensetning, arbeidsform og oppgaver vurderes kritisk.

(For nærmere omtale av temaet vises til pkt. 4.2.4 En mer effektiv politiorganisasjon.)

3.3 Politiets samfunnsoppgaver

3.3.1 Generelt

I dette avsnittet behandles politi- og lenmannsetatens oppgaver i betydningen samfunnsoppgaver. Under pkt. 3.2 ble oppgavene belyst mer i forhold til funksjoner, ansvar og arbeidsdeling slik de fremkommer innenfor organisasjonen på de ulike styringsnivåer. Nedenfor beskrives samfunnsoppgavene i tillegg til at det gis en vurdering av dem i relasjon til etatens fremtidige utfordringer.

Det formelle grunnlaget for politiets samfunnsoppgaver

Hovedmålene for politiets virksomhet er angitt i politiloven § 1, 2.ledd, jf. politiinstruksen § 2-1, 3. ledd:

«Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig.».

I henhold til politiloven § 2 skal politiet

1. beskytte person, eiendom og fellesgoder og verne om all lovlig virksomhet, opprettholde den offentlige orden og sikkerhet og enten alene eller sammen med andre myndigheter verne mot alt som truer den alminnelige trygghet i samfunnet
2. forebygge kriminalitet og andre krenkelser av den offentlige orden og sikkerhet
3. avdekke og stanse kriminell virksomhet og forfølge straffbare forhold i samsvar med regler gitt i eller i medhold av lov
4. yte borgerne hjelp og tjenester i faresituasjoner, i lovbestemte tilfelle og ellers når forholdene tilsier at bistand er påkrevet og naturlig
5. på anmodning yte andre offentlige myndigheter vern og bistand under deres tjenesteutøvelse når dette følger av lov eller sedvane
6. samarbeide med andre myndigheter og organisasjoner tillagt oppgaver som berører politiets virkefelt så langt regler gitt i eller i medhold av lov ikke er til hinder for dette

7. utføre andre oppgaver som er fastsatt i lov, eller som følger av sedvane

Disse oppgaver og funksjoner gjenspeiles i stor grad også i regjeringens hovedinnsatsområder for justissektoren som er å redusere kriminaliteten, trygge borgernes rettssikkerhet, verne om liv, helse og eiendom og sikre en demokratisk samfunnsorden.

For et helhetlig bilde av de rettslige rammene for politiets virksomhet vises det også til straffeprosessloven av 22. mai 1981 nr. 25 og påtaleinstruksen fastsatt ved kgl. res. av 28. juni 1985 nr. 1679, samt riksadvokatens rundskriv for så vidt gjelder straffesaksarbeidet.

Politiet har også oppgaver som forvaltningsorgan og er da underlagt de samme forvaltningsrettslige regler som den øvrige, offentlige forvaltning. Sentrale sider ved politiets virksomhet eller tjenesteutøvelse reguleres også ved bestemmelser i annen lovgivning. Politiet er pålagt oppgaver og ansvar i til sammen mer enn 100 ulike lover.

3.3.2 Politiets trygghetsskapende oppgaver

Opprettholdelse av den generelle fysiske ro og orden er et sentralt element i politiets trygghetsskapende virksomhet. I utgangspunktet utløses politiets ordensplikt når den faktiske ro og orden på offentlig sted blir forstyrret, og da uten hensyn til på hvilket sted den direkte kilden eller årsaken måtte befinne seg.

Vernet om innbyggernes sikkerhet og velferd står også sentralt blant politiets trygghetsskapende oppgaver. Dette gjelder enten politiet griper inn mot lovbrudd, fredskrenkelser av annen art eller ved at enkeltpersoner ytes hjelp. Politiet skal i tillegg også ha beredskap for oppgaver under kriser, sabotasje-/terroraksjoner og krig, i redningstjeneste eller under andre ekstraordinære situasjoner slik som ved naturkatastrofer.

Innenfor mange samfunnsfelt vil primæransvaret for ivaretagelsen av publikums sikkerhet tilligge ulike kontrollmyndigheter utenfor politiet. Politiet er imidlertid, som samfunnets eneste døgnbemannede beredskapsorganisasjon, forutsatt å sikre publikums sikkerhet også i faresituasjoner der andre myndigheter rent faktisk er forhindret fra å gripe inn. Det samme vil være tilfellet i forhold til vern av samfunnets fellesgoder slik som natur og miljø.

I de senere år har det skjedd en betydelig vekst innen «trygghetsindustrien», dvs. kommersielle tilbud om trygghets- og vaktjenester. Etter departementets oppfatning bør ikke slike tjenester være annet enn et supplement til politiet. Når departementet vurderer »trygghetsindustrien» på denne måten, har dette sammenheng med at slike tjenester er kommersielle og avhengig av brukernes betalingsevne og således egnet til å gi et ulikt tjenestetilbud.

Det er viktig at politiet, i tillegg til å gå opp grenser mot det private marked, også utvikler det tverrfaglige samhandlingsmønster med andres offentlige instanser som er delansvarlige for å løse de trygghetsskapende oppgaver.

Mange politidistrikt har av ressursmessige årsaker i dag problemer med å opprettholde en døgnkontinuerlig politiberedskap og alltid kunne besvare publikums krav om trygghet. Dette er lite heldig. Alle innbyggere har det samme krav på politiets tjenestetilbud – noe som i stor grad er knyttet til rasjonell tjenesteutøvelse og tilgjengeligheten av personellressurser.

Større politidistrikter vil ha et bedre ressursgrunnlag og kunne legge et bedre organisatorisk grunnlag for mer rasjonell tjenesteutøvelse som igjen vil kunne øke etatens kapasitet i forhold til det trygghetsskapende arbeidet.

Politiets trygghetsskapende virksomhet dreier seg ikke bare om den daglige, løpende tjenesten, men er også knyttet til å ha en beredskap for å kunne håndtere ulykker, kriser og faresituasjoner som sjelden inntreffer, men som erfaringsmessig vil inntreffe fra tid til annen. Dette beredskapsbehovet har skapt grunnlag for en noe ulik ressursfordeling mellom store og små politidistrikt, idet både små og store politidistrikt må ha et visst ressursmessig grunnlag ut fra et beredskapssynspunkt.

Etter departementets vurdering vil den totale politiberedskapen kunne styrkes ved at politidistriktene gjøres ressursmessig mer likestilte. Dette handler ikke bare om å samle ressurser, men også om å finne fram til organisatoriske og strukturelle løsninger som overfører ressurser fra administrasjon til publikumsrettet tjeneste.

3.3.3 Forebygging av kriminalitet

Justissektoren har hovedansvaret for kriminalitetsforebygging som en del av den totale bekjempelsen av kriminalitet. Politietaten har en sentralt plass i denne typen forebyggende arbeid, ikke minst fordi politiet har en særlig kunnskap om kriminaliteten i lokalmiljøet og god kjennskap til risikoutsatte miljøer når det gjelder kriminalitet.

Forebygging av kriminalitet skal inngå som en del av all politivirksomhet.

På tross av departementets ansvar er det en forutsetning for langsiktig og bred forebyggende innsats at hele samfunnet bidrar. Sentralt i forhold til forebygging står kunnskapen om den lokale kriminalitetssituasjonen.

Nærpolititjenesten støtter opp under forebyggingsarbeidet og det problemorienterte politiarbeidet. Nærpolitiet er både avhengig av og vil kunne dra stor nytte av samarbeid med andre aktører (private organisasjoner, institusjoner, enkeltpersoner osv.).

Mange lovbrutere blir bare straffet for lovbrudd en gang. Andre utvikler en kriminell karriere og blir hva som kan kalles kroniske lovbrutere. Tiltak rettet mot førstegangsløvbruterne må derfor være målrettet.

Et av de beste politimessige tiltakene for å hindre tilbakefall, er en rask og prioritert straffesaksavvikling kombinert med tiltak egnet for å hindre ny kriminalitet. Det er et mål å møte førstegangsløvbruteren med en straffereaksjon som tydeliggjør konsekvensene og gir samtidig muligheter for rehabilitering. Brede tiltakskjeder der hjem, skole, barnevern, konfliktråd og lokale frivillige tiltak engasjeres, har en god forebyggende effekt mot tilbakefall.

Bibehold av nærpolitiets funksjon og virkeområde er et viktig utgangspunkt for de endringsforslagene som foreslås i meldingen. Nærpolitimodelen, som også er en måte å organisere politiarbeidet på, bidrar til at uniformert politi har god publikumskontakt. En eller flere tjenestemenn har ansvar for et avgrenset område med et begrenset antall innbyggere.

Nærpolitiet har spesielt god mulighet for å arbeide problemorientert med kartlegging, analyse, prioritering av tiltak og etterfølgende evaluering. Noe av erfaringene fra dagens tjenesteutøvelse er at det i mange politidistrikter ikke i tilstrekkelig grad er rom for å disponere personell til forebyggende oppgaver

eller nærpolititjeneste. Dette henger dels sammen med at dagens politistruktur i for liten grad åpner for fleksibel personellutnyttelse innenfor et større geografisk område, og dels sammen med et misforhold mellom tilgjengelig politiutdannet personell og »politioppgavene».

Den forebyggende innsatsen har ikke alltid fått den prioritering lokalt som man fra sentralt hold har forutsatt; noe som lokalt ofte begrunnes i ressurstuasjonen.

Uten at departementet fullt ut vil underskrive på slike begrunnelser, bemerkes likevel at departementets forslag til organisatoriske og strukturelle endringer vil frigjøre ressurser fra administrative til mer publikumsrettet tjeneste, blant annet i form av forebyggende innsats.

Større enheter vil innebære færre »administrative» grenser i politiet. Det gir den enkelte politimester større fleksibilitet og mulighet til å disponere ressursene, for eksempel dit hvor det er nødvendig med ekstra forebyggende innsats.

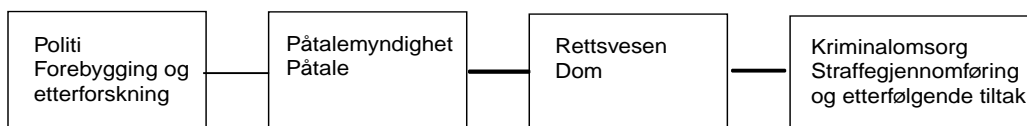
Departementet vil legge vekt på at den forebyggende tjenesten organiseres slik at alle ledere, tjenestemenn- og kvinner i politidistriktene bevisstgjøres ytterligere om at de innenfor sitt arbeidsfelt skal være med på å forebygge lovbrudd. En slik helhetlig tilnærming til politiarbeidet forutsetter at både generalist- og spesialistfunksjonene må bidra til en samlet forebyggende strategi. Personell som arbeider med ordenstjeneste, etterforskning, trafikk eller andre særskilte fagområder må kunne utøve forebygging som en del av sin daglige virksomhet.

Det er et stort behov for utvikling av metoder og strategier innenfor det forebyggende arbeid. Bruk av erfaringsmateriale vil i denne sammenheng være viktig. Større og mer ressurssterke enheter vil kunne legge grunnlag for en bedre innsamling og bruk av denne type erfaringsmateriale, både fordi tilfanget av slikt erfaringsmateriale blir større, men også fordi slikt erfaringsmateriale lettere kan formidles og anvendes innenfor større politidistrikter.

3.3.4 Politiet og oppgavene innenfor straffesaksbehandlingen

En effektiv straffesaksbehandling er et sentralt og viktig mål for såvel departementet som riksadvokaten. Raske og riktige avgjørelser og konkrete resultater i form av oppklaring og påtale, har åpenbart en positiv betydning for folks tillit og tro på politiets arbeid, samtidig som det virker kriminalitetsbekjempende.

Hensynet til straffesaksbehandlingens rammevilkår står derfor sentralt i denne stortingsmeldingen som i hovedsak er rettet mot organisatoriske og strukturelle forbedringstiltak.



Figur 3.4 Modell av straffesakskjeden – Aktørene i rettssystemets straffesaksbehandling.

At straffesaksbehandlingen er en av politiets hovedoppgaver avspeiles i så vel politidistriktenes organisering som ressursprioritering. Politiets behand-

ling av straffesaker legger beslag på store ressurser og etterforskning er, etter ordenstjenesten, den største tjenestegrenen ved samtlige politidistrikter. Omfanget av oppgaven kan også illustreres ved at det i 1999 ble anmeldt/registrert til sammen 437.539 straffesaker.

Påtalemyndigheten ledes av riksadvokaten. Regionalt er det etablert 10 statsadvokatembeter. Riksadvokatembetet og statsadvokatembetene betegnes samlet som »den høyere påtalemyndighet». Statsadvokatembetene ledes av en førstestatsadvokat. I tillegg til leder har statsadvokatembetene et antall statsadvokater som varierer fra tre til fem, bortsett fra Oslo som har 20. Økokrim er i en særstilling da særorganet er en kombinasjon av en politienhet og et statsadvokatembete.

Den del av påtalemyndigheten som er integrert i politiet består av politimestrene, visepolitimestrene, overvåkingssjefen, politiinspektørene, politiadvokatene, politiadjutantene og politifullmektigene. Det er en forutsetning at stillingsinnehaverne har juridisk embetseksamen og at vedkommende stilling er tillagt påtalemyndighet.

Påtaleelementet i de enkelte politidistrikter benevnes som »retts- og påtaleenheten». Med noen få unntak er retts- og påtaleenheten organisatorisk plassert i stabsposisjon i forhold til politimesteren, jf. pkt. 3.2.3.4.

Lensmennene er også nevnt i straffeprosessloven § 55 som en del av påtalemyndigheten. I praksis har lensmennene i dag ingen funksjon som påtalemyndighet.

Ansvar for kriminalitetsbekjempelsen på sentralt nivå er delt mellom Justisdepartementet og riksadvokaten. Dette omtales som det tosporede system. Riksadvokaten har det overordnede, faglige ansvar for straffesaksbehandlingen, den generelle, faglige ledelse av påtalemyndigheten og er dessuten klageinstans for påtaleavgjørelser som er truffet av statsadvokatene. Riksadvokaten fastsetter i medhold av påtaleinstruksen § 7-5 tredje ledd generelle regler om prioriteringen og gjennomføringen av straffesaker. Dette skjer blant annet ved det årlige mål- og prioriteringsrundskrivet.

Justisdepartementet har ansvar for lov og regelverk, ressurser, sentrale målsettinger og resultatkrav. Det vises for øvrig til pkt. 3.2.3.1 og 3.2.3.2.

I henhold til straffeprosesslovens hovedregel har statsadvokatene påtalekompetansen i saker om forbrytelser med mindre sakene hører inn under kongen i statsråd eller riksadvokaten, mens påtalemyndigheten i politiet avgjør spørsmålet om tiltale i saker som gjelder forseelser.

Ved endring av 11. juni 1993 i straffeprosessloven § 67 ble kongen i statsråd gitt fullmakt til å gi generelle bestemmelser om delegasjon av påtalekompetanse til politiet i nærmere angitte forbrytelsessaker. I henhold til påtaleinstruksen § 22-2 annet ledd, avgjør politimesteren spørsmålet om tiltale i forbrytelsessaker etter straffeloven §§ 147, 162 første ledd, 182, 183, 228 første ledd, 257, 258, 260, 270, 291 og 317 første og femte ledd, militær straffelov § 34, legemiddeloven § 31 annet ledd, og ligningsloven § 12-1. Det er videre fastsatt at etter generelle retningslinjer gitt av riksadvokaten, kan politimesteren med skriftlig samtykke fra førstestatsadvokaten beslutte at også andre jurister i politidistriktet skal ha slik påtalekompetanse. Normalt blir slik delegert påtalekompetanse i forbrytelsessaker gitt til jurister som har tjenestegjort i politiet

i minst ett år. Den faktiske situasjon i dag er at påtalespørsmålet i langt de fleste forbrytelsessaker avgjøres av påtalemyndigheten i politiet.

Dersom tiltale blir tatt ut er det også påtalemyndigheten som har ansvaret for å forberede saken for retten. Dette innebærer at det er påtalemyndigheten som i første omgang er adressat og bruker av etterforskningsmaterialet. I særlig grad har dette utgangspunktet praktisk betydning ved at det første nivået i påtalemyndigheten er en integrert del av politiet.

Et sentralt virkemiddel i straffesaksarbeidet er fremskutt, integrert påtalefunksjon. Denne funksjonen er av stor betydning som premiss for de vurderinger som departementet foretar i meldingen når det gjelder styring, ledelse, struktur og organisasjonsløsninger. Det vises i den sammenheng til den beskrivelse som er gitt i kapittel 4.

Departementet nedsatte i juni 1999 to arbeidsgrupper for å kartlegge flaskehalser i straffesakskjeden og komme med forslag til tiltak som kan føre til forbedringer. Arbeidsgruppe I tok for seg perioden fra anmeldelse til påtaleavgjørelse, mens Arbeidsgruppe II tok for seg perioden fra påtaleavgjørelse til fullbyrdelse. Arbeidsgruppens rapporter forelå begge i juni 2000. Arbeidsgruppens forslag til tiltak kan grovt sett deles inn i fem kategorier:

- Instruksjer og arbeidsrutiner
- Regelendringer
- Kompetansehevende tiltak
- Spørsmål vedrørende ressurser
- Spørsmål i tilknytning til teknisk systemstøtte og elektronisk kommunikasjon og samhandling i straffesakskjeden

Problemområder og organisasjonsmessige utfordringer

Effekten av høy oppklaring vil reduseres dersom ikke straffesakene etterforskes og iverksettes raskt. Jo flere flaskehalser som finnes i straffesakskjeden - dess lenger blir tidsrommet før straffen iverksettes og straffens virkninger svekkes. Lang saksbehandlingstid vil ikke bare påvirke konkret straffutmålingen i den enkelte sak, men vil også gi negative signaler til samfunnet om konsekvensene av å begå straffbare handlinger og samfunnets evne/vilje til å forfølge lovbrudd. Rask og effektiv straffesaksbehandling må imidlertid samtidig sikre kvalitet og at rettssikkerheten blir ivaretatt.

Hovedproblemet i dag er at straffesaker blir liggende hos politi og påtalemyndighet uten at dette har sin årsak i at det arbeides med sakene. Lang liggetid påvirker direkte effekten av straff, men påvirker også de andre aktørenes (domstolenes og kriminalomsorgens) effektivitet.

Undersøkelser viser at det er svært store forskjeller mellom politidistriktenes resultater i straffesaksbehandlingen og at forskjellene er vesentlig større enn det som kan forklares ut fra ulikheter i kriminalitetssituasjon, befolkningssammensetning og ressurser. Det er til dels store variasjoner i organiseringen av straffesaksbehandlingen og oppfølgingen av denne i politidistriktene. Det er åpenbart at de fleste politidistrikter har et betydelig forbedringspotensial.

En bedre ressursmessig samordning på politidistriktnivå både i forhold til personell, driftsmidler, kompetanse og samhandlings- og samarbeidsmønstre vil kunne gi bedre resultater. Større, integrerte enheter vil totalt sett dis-

ponere større ressurser og ha handlingsrom for kunne disponere disse mer fleksibelt. Endret distriktsstruktur vil også kunne legge forholdene til rette for bedre samarbeid og samhandling både innad i etaten, men også i forhold til de øvrige samarbeidspartnerne.

Departementet har i forhold til andre typer politioppgaver påpekt betydningen av bygge opp og beholde kompetanse. Dette gjelder også for straffesaksarbeidet. I mange sammenhenger vil høy kompetanse være avgjørende for oppklaring av lovbrudd.

3.3.5 Politiets forvaltningsmessige oppgaver og lensmennenes sivile gjøremål

Norsk politi skal ha et sivil preg. En måte å ivareta det sivile preget er å la politiet ivareta oppgaver utover ordens- og straffesaksarbeidet. Slike oppgaver bidrar til å skape et godt og tillitsfullt klima mellom politi og publikum.

Staten trenger et forvaltningsorgan nær publikum som kan ta seg av oppgaver som ikke naturlig lar seg innpasse i noen annen fagetat. Politi- og lensmannsetaten har tradisjonelt kunnet ivareta slike oppgaver - ikke minst fordi etaten har hatt en desentral organisering med et stort antall tjenestesteder hvor publikum kan henvende seg. Dette har gitt mulighet for å ivareta forvaltningsmessige oppgaver i rimelig nærhet til hvor folk bor og arbeider.

Politiet er i dag tillagt oppgaver i mer enn 100 ulike lover. Forvaltningsoppgaver er av varierende karakter. Dels er det tale om oppgaver hvor politiet har et selvstendig forvaltningsansvar ved at det både er saksforberedende myndighet og vedtaksmyndighet. Eksempel på et slikt fagområde er politiets behandling av søknader om pass og våpentillatelse. Den 1. juli 2000 ble ansvaret for å avhøre asylsøkere overført fra politiet til Utlendingsdirektoratet.

I tillegg til de ordinære politi- og forvaltningsoppgavene er lensmennene tillagt en rekke oppgaver som politiet i de større byene ikke har. Disse betegnes ofte som lensmennenes »sivile gjøremål» og inngår som en del av lensmennenes ordinære tjenesteplikter.

I de aller fleste lensmannsdistriktene er de sivile gjøremålene en integrert del av tjenesten for øvrig, men i 10 kommuner er det lensmenn som utelukkende har sivile gjøremål.

En vesentlig begrunnelse for at forvaltningsoppgaver legges til politiet er at slike oppgaver ofte har tilknytning til eller en direkte nytteverdi for utførelsen av politiets primæroppgaver slik som ordenstjeneste, forebygging av kriminalitet og etterforskning/straffesaksbehandling. Gjennom utøvelsen av de forvaltningsmessige oppgavene møter politiet publikum i andre sammenhenger enn som utøver av samfunnets tvangsapparat. Dette gir politiet en innsikt i og kompetanse om samfunnet og innbyggerne som er av uvurderlig betydning for ivaretagelsen av primæroppgavene. Slik sett bidrar de forvaltningsmessige gjøremålene til at politiet får en bred, samfunnsmessig forankring samtidig som en slik publikumskontakt styrker effektiviteten i forhold til andre oppgaver.

Ut fra de hensyn som er angitt ovenfor er det trukket opp følgende kriterier for hva slags forvaltningsoppgaver politiet bør ivareta:

- Oppgavene bør ha tilknytning til politiets primærfunksjoner, dvs. opprettholde ro, orden og sikkerhet, forebygge straffbare handlinger og hånd-

- heve straffebud.
- Politiet bør ha faglige forutsetninger for å kunne ivareta oppgaver som etaten tillegges.
- Politiet er godt skikket til å undersøke en personsandel. På forvaltningsområder hvor andel spiller en sentral rolle er det naturlig å bruke politiet som forvaltningsmyndighet.
- Politiet passer til oppgaver som bør utføres av offentlige tjenestemenn med kontrollert andel, jf. at polityrket er en av de yrker hvor det stilles krav til «uplettet andel».
- I den grad en forvaltningsoppgave består i direkte fysiske inngrep, er det naturlig å legge oppgaven til politiet, da dette er en etat som besitter autoritet og er vant og trent til inngrep overfor borgerne.
- Forvaltningsoppgaver som forutsetter bruk av tvangsmidler, ivaretagelse av rettsikkerhetsgarantier og juridisk innsikt, bør legges til politiet. Politiet er en etat som blant annet gjennom straffesaksarbeidet har slik kompetanse.

Oppsummering

Etter departementets vurdering ligger det ikke til rette for større utvidelser av politiets forvaltningsmessige gjøremål. Det pekes imidlertid på de rasjonaliseringsmuligheter som ligger i samarbeid med andre myndigheter innenfor rammen av offentlige servicekontorer slik som foreslått i regjeringens fornyelsesprogram. På grunn av blant annet taushetspliktsregler og andre regler knyttet til etatens operative virksomhet (etterforskning mv.) vil dette samarbeidspotensialet først og fremst være knyttet til forvaltningsmessige gjøremål.

Det ble i 1997 fremlagt en utredning om organiseringen av den sivile rettspleie på grunnplanet. Utredningen foreslo at staten overtar det økonomiske og administrative ansvaret for den sivile rettspleie i sin helhet og at namsmannen (herunder lensmennene) overtar funksjonen som sekretariat for forliksrådene. Utredningen konkluderte under noe tvil med at den beste løsningen vil være at oppgavene innenfor den sivile rettspleie på grunnplanet blir lagt til politiet i samtlige kommuner. Alternativt at en «fogd» (i eller utenfor politiet) ivaretar rettspleiegjøremålene på grunnplanet i de mest folkerike kommunene.

Departementet har foreløpig ikke tatt stilling til om, og eventuelt i hvilket omfang, utredningens tilrådninger skal følges opp.

I likhet med andre politioppgaver vil ivaretagelsen av forvaltningsmessige oppgaver og sivile gjøremål i fremtiden stille krav til politiets organisatoriske løsninger, kompetanse og ledelse og styring. Disse oppgavene er viktige fordi de ofte representerer politiets »myke » side i forhold til publikum.

Når departementet i denne meldingen foreslår ulike organisatoriske og strukturelle tiltak for å styrke den publikumsrettede tjenesten, ses det også hen til hvordan disse best mulig kan ivaretas innenfor den totale ramme av politiets forvaltningsmessige og sivile gjøremål.

Større og mer selvforsynte politidistrikter vil dessuten legge det ressursmessige grunnlaget for en bedre og mer rasjonell tjenesteyting også i sivile og forvaltningsmessige gjøremål. Også innen disse oppgavene vil det kunne skje en kompetansemessig heving ved et større sakstilfang og bredere erfaringsgrunnlag.

3.3.6 Politiets overvåkingstjeneste

Overvåkingstjenestens primæroppgaver er etter overvåkingsinstruksen og øvrig regelverk i utgangspunktet ikke vesentlig forskjellig fra det øvrige politiets oppgaver, dvs. å forebygge, motvirke og etterforske straffbare handlinger. Dette er fastslått i flere overordnede styringsdokumenter, blant annet har Justisdepartementet uttalt i Ot.prp. nr. 22 (1994-95) om lov om politiet side 14 at overvåkingstjenestens virksomhet er et ledd i den alminnelige innsatsen for å opprettholde ro, orden og sikkerhet i samfunnet. Politiets overvåkingstjeneste har som spesialgren innenfor politiet, ansvar for bestemte deler av politiets arbeid. Hvilke deler dette er fremgår i hovedsak av bestemmelsene i overvåkingsinstruksen som i § 1 fastsetter at Politiets overvåkingstjeneste har til oppgave å forebygge, motvirke og etterforske :

- lovbrudd mot statens sikkerhet og selvstendighet
- ulovlig etterretningsvirksomhet,
- ulovlig teknologioverføring,
- spredning av masseødeleggelsesvåpen og
- sabotasje og politisk motivert vold (terrorisme)

Etter særskilt bestemmelse av Justisdepartementet skal Politiets overvåkingstjeneste videre kunne tillegges ansvar for å forebygge, motvirke og etterforske :

- internasjonal organisert kriminalitet, og
- annen særlig alvorlig kriminalitet knyttet til viktige samfunnsinteresser

Slike bestemmelser er ikke gitt.

Politiets overvåkingstjeneste har også oppgaver som er rent defensive, og ikke rettet mot bestemte personer som kan tenkes å forberede straffbare handlinger. Herunder skal overvåkingstjenesten blant annet gi bistand og råd ved gjennomføring av sikkerhetstiltak i forsknings- og undervisningsinstitusjoner, statsadministrasjonen og offentlige og private industrier av betydning for samfunnsviktige interesser, og forestå personkontroll i forbindelse med sikkerhetsundersøkelser.

Departementet fremmet i desember 2000 Ot.prp. nr. 29 (2000-2001) Om lov om endringer i politiloven (overvåkingstjenestens oppgaver mm.). Det foreslås i den forbindelse ikke vesentlige endringer av oppgavene i forhold til hva som er tilfellet i dag. Departementet understreker imidlertid at også overvåkingstjenestens struktur må tilpasses et endret trusselbilde og endrede samfunnsmessige rammebetingelser. Sentralt i denne sammenheng er rasjonaliseringstiltak som legger til rette for frigjøring og omdisponering av personell fra administrative oppgaver til operativ virksomhet. For overvåkingstjenestens vedkommende ligger det et rasjonaliseringspotensial i nedbygging av den regionale organisasjonen.

Departementets forslag til strukturendringer på politidistriktsnivå og begrunnelsene for disse gjelder også for Politiets overvåkingstjeneste. Av den grunn er departementets forslag vedrørende Politiets overvåkingstjeneste presentert mer utførlig og helhetlig i kapitel 5 Strukturelle tiltak (pkt. 5.4.3).

3.3.7 Andre politioppgaver

3.3.7.1 Oppgaver innen grensekontroll

De nye kravene til grensekontroll som følge av Schengen-regelverket vil gi politiet økte oppgaver i forhold kontroll av ytre grense. Dette vil ha ressursmessige konsekvenser for de politidistriktene som har grensekontrollansvar.

Departementet vurderer strukturendringsforslagene i meldingen som et bidrag som vil frigjøre og omdisponere av personell. Større og mer ressurssterke enheter vil også innebære en kvalitativ forbedring ved at det politimesige ansvaret for grensekontrollen ivaretas av politidistrikter som får bedre muligheter til å bygge opp kompetanse i denne sakstypen.

3.3.7.2 Internasjonalt politisamarbeid

Målet med internasjonalt politisamarbeid er i størst mulig grad å forebygge kriminalitet og effektivt straffeforfølge lovbrytere over landegrensene. Politisamarbeidet omfatter ulike former for praktisk samhandling mellom to eller flere land på det politimesige og utenrettslige plan. Kjernen er effektiv kommunikasjon, gjensidig informasjonsutveksling og bistand med hensyn til operative tiltak.

Straffesakssamarbeidet innenfor Norden er i henhold til den nordiske avtale i stor utstrekning delegert til politidistriktene. Dette samarbeidet og de avtaler som er inngått om politisamarbeid med andre land og med internasjonale organisasjoner, er basert på folkerettens alminnelige regler og er et mellomstatlig samarbeid innenfor rammen av norsk lov.

Ved at flere land har et effektivt og demokratisk organisert politi vil også flere land i større grad være i stand til å effektivt bekjempe kriminalitet. Norge har vært et foregangsland i gi bistand til opplæring av utenlandsk politi.

Justisdepartementet har det overordnede ansvaret for norsk deltakelse i det internasjonale politisamarbeid. Departementet ivaretar norsk deltakelse på høyt nivå og har hovedansvaret for prioritering, videreutvikling og koordinering av deltakelsen. I noen sammenhenger er ansvaret delt med Utenriksdepartementet.

Politidirektoratet vil få ansvaret for å tilrettelegge og styre Norges deltakelse i et bredt anlagt operativt, internasjonalt politisamarbeid. Dette vil innebære deltakelse i en rekke internasjonale fora og prosesser, og ikke minst legge grunnlaget for å utforme de politiske retningslinjer på området.

I forhold til norsk politis deltakelse i internasjonale fredsoperasjoner og lignende, peker departementet på at denne type engasjementer belaster de tjenestesteder som avgir personell. Større og mer ressurssterke politidistrikter med økte muligheter for omdisponering av ressurser vil bedre kunne bære belastningen ved å avgi personell for slike oppdrag.

For en fullstendig oversikt over Norges deltakelse i internasjonalt politisamarbeid vises det til St.meld. nr. 18 (1999-2000) om Norges deltakelse i internasjonalt politisamarbeid.

3.3.7.3 Politiets samarbeid med andre

Nedenfor gis det en kortfattet oversikt over andre samarbeidsmønstre for norsk politi.

Kystvakten

I henhold til lov av 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten § 17 første ledd skal Kystvakten yte bistand til politiet, herunder i forbindelse med forebygging og bekjempelse av forbrytelser og ulovlige aksjoner mot personer, fartøyer eller faste innretninger. Etter samme lov er Kystvakten dessuten tillagt oppsynsoppgaver, slik som fiskeri- og fangstopp, ressurs-, toll- og miljøoppsyn.

Kystvaktens bistand til politiet vil primært ligge innenfor operative oppgaver som primært skal utøves under ledelse av det enkelte politidistrikt. I spørsmål av mer generell art vil imidlertid Politidirektoratet være en naturlig samarbeids- og diskusjonspartner.

Forsvaret og Politiet

Ved kgl. res. av 13. februar 1998 ble det fastsatt instruks for forsvarets bistand til politiet i fred.

Politiet har ansvaret for den operative beredskapen i forhold til terror og sabotasje såfremt den åpenbart ikke inngår i et væpnet angrep på landet. Det samme gjelder for angrep fra en uniformert sabotasjegruppe utenfor krigsskueplass. Når det er forenlig med Forsvarets primære oppgaver, skal Forsvaret gi støtte til det sivile samfunn i fredstid, herunder bistå politiet hvor politiets egne ressurser ikke strekker til.

Politiet kan i henhold til bestemmelsene motta bistand fra Forsvaret dersom bistanden ikke innebærer at militære mannskaper deltar aktivt og direkte i personrettet, fysisk maktbruk mot borgerne.

Det er oppstilt vilkår for at politimesteren kan begjære bistand. Dersom ikke annet er bestemt skal slik bistandsanmodning rettes gjennom Justisdepartementet. Politimesteren skal klart definere, spesifisere og avgrense bistandsoppdraget fra Forsvaret, herunder bestemme om den militære bistandsressurs skal opptre bevæpnet eller ikke.

Den politimester som mottar bistand fra Forsvaret har den overordnede ledelse av operasjonen og er ansvarlig for at det ikke tas i bruk midler som overskrider rettslige eller andre grenser som er satt for politiets virksomhet.

Aktuelle situasjoner hvor det kan være aktuelt med bistand fra forsvarets side, vil for eksempel være i forbindelse med naturkatastrofer, fjerning av eksplosiver eller ved nærliggende fare for anslag av omfattende skadevoldende karakter rettet mot vesentlige samfunnsinteresser.

Redningstjenesten

Den offentlige redningstjenesten er organisert som et samarbeid mellom en rekke offentlige etater, private og frivillige organisasjoner. Tjenesten er integrert, dvs. at den omfatter alle type redningsaksjoner (sjø-, land og flyredning), og alle offentlige etater med ressurser egnet for redningsformål plikter å delta i redningstjenesten. Justisdepartementet har det administrative samordningsansvaret for redningstjenesten, herunder administrasjon av hovedredningssentralene. Hovedredningssentralene har den øverste operative ledelse. Hovedredningssentralene utøver normalt den operative ledelse ved sjøredningsaksjoner, mens politiet normalt utøver den operative ledelse ved landredningsaksjoner.

Ved landredningsaksjoner oppretter politimesteren en lokal redningsentral. Ved større ulykker innkalles redningsledelsen som består av representanter fra utpekte offentlige etater. Politimesteren er leder av redningsledelsen. Politiet har også ansvaret for å lede aksjonen ute på selve skadestedet (skadestedsleder). De viktigste ressurser i disse redningsoperasjoner er brannvesen, helsevesen, frivillige hjelpeorganisasjoner, Sivilforsvaret og militært personell.

Politiet og totalforsvaret

Under mobilisering og krig har politiets medvirkning sentral betydning for at tiltak ved andre ledd i totalforsvaret skal få full effekt. Politiet kan styrke sin kapasitet ved å trekke inn mannskaper fra politireserven for å avverge eller begrense naturkatastrofer eller andre alvorlige ulykker. Politireserven vil også inngå under situasjoner med militær beredskap og mobilisering.

Sivilforsvaret er i likhet med politiet en operativ ressurs i det sivile beredskap. Sivilforsvaret er en landsdekkende organisasjon som kan mobilisere i alt 50 000 personer og ledes fra Direktoratet for sivil beredskap. 17 000 opplæres og øves i fredstid. Av de 17 000 er ca. 2500 organisert i såkalte fredsinnsettingsgrupper. Gruppene finnes over hele landet og er opplært og øvet i sanitets-, brann-, rednings-, og sambandstjeneste.

Sivilforsvaret er inndelt i 40 kretser som ledes av politimestere. Politilensmann, brannsjef og kommunelege kan rekvirere gruppene direkte ved ulykker og katastrofer. Sivilforsvaret er med andre ord ikke kun en ressurs for politiet, men for alle nødetatene.

Samarbeidet mellom politiet og totalforsvaret for øvrig er under disse forhold organisert regionalt gjennom ordningen med landsdelsberedskapspolitimester.

Antallet Sivilforsvarskretser bør vurderes når antallet politidistrikter reduseres.

Politiet og fylkesmannens beredskapsfunksjon

Fylkesmannens beredskapsmessige ansvar, og politiets forhold til dette, er behandlet innledningsvis i pkt. 5.3 «De enkelte politidistrikter.» Dette er gjort fordi fylkesstruktur og departementets forslag til ny politidistriktsstruktur har sammenheng.

NOU 2000:24 «Et sårbart samfunn»

Utredningen tar for seg utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet» og peker det på de betydelige endringer samfunnet har gjennomgått særlig siden slutten av 1980-årene, og som knytter seg til

- De teknologiske endringene
- Den økende kompleksiteten i samfunnet
- Det økende kostnads- og effektiviseringspresset
- Reduksjonene i bemanningen i mange virksomheter
- Utsettingen av offentlige tjenester til kommersielle virksomheter

I forhold til politiet foreslås det i NOU 2000:24 "Et sårbart samfunn" å styrke samarbeidet mellom politi og forsvar mot mulig, omfattende terror og sabotasje. Utvalget anså det svært viktig for landets beredskapsmessige slagkraft at det inntas en fleksibel holdning til bruk av militære styrker for å forebygge og begrense skader av terror- og sabotasjevirksomhet på land eller til sjøs uten at dette betyr en utvisking av skillet mellom sivilt og militært ansvar.

Totalforsvarskonseptet innebærer at man i krig skal kunne ta i bruk alle sivile og militære ressurser til en samlet forsvarsinnsats. Dette er en tilnærming utvalget mener også bør kunne anvendes under krevende situasjoner i fredstid som krever maktanvendelse for å beskytte nasjonale interesser. I tilknytning til sine forslag anbefalte utvalget at

- Eksisterende regelverk og beslutningsprosesser for bistand fra Forsvar til politiet i fred gjennomgås med sikte på at man i en krisesituasjon så raskt som mulig vil kunne sette inn militære ressurser til støtte for politiets kri-
sehåndtering.
- Det bør foretas en utredning for å vurdere om kommandoforholdene mellom politiet og Forsvaret er hensiktsmessige i forhold til de trusler samfunnet kan risikere å stå overfor.

Sårbarhetsutvalgets utredning er til behandling i departementet.

3.4 Styring, ledelse og samarbeid

Innledning

Her behandles deler av politi- og lensmannsetatens ledelses- og styringssystemer. Konkrete forbedringstiltak blir foreslått. Endret innhold i etatens styrings-, ledelses og samarbeidssystemer, er både et selvstendig forbedringstiltak, men er også av stor betydning for at departementets forslag om endret organisasjon og struktur i etaten skal gi tilsiktet effekt.

3.4.1 Mål- og resultatstyring

Mål- og resultatstyring

Mål- og resultatstyring som styringsform tar foruten å sikre en effektiv ledelse av politiet sikte på å gi departementets underliggende virksomheter utvidet frihet i økonomiske og administrative spørsmål. Denne friheten hos underliggende ledd, blant annet i virkemiddelbruken, skal gi departementet, og etter hvert Politidirektoratet, mulighet til å konsentrere sin styringsrolle om evaluering, veiledning og oppfølging i forhold til overordnede strategiske målsettinger.

Ledelsen i dagens politidistrikter har gjennomgående en relativt liten mulighet for budsjettmessig fleksibilitet. Knappe rammer og mye bundne utgifter begrenser muligheten til å kunne utøve rasjonell mål- og resultatstyring. At den budsjettmessige fleksibiliteten er liten og handlingsrommet for styring mindre reelt har ofte sammenheng med størrelsen på politidistriktene.

Minimumskravene til bemanning for et politidistrikt medførerfor eksempel at det alltid vil være en forholdsvis høy administrativ »grunnkostnad» til drift av de enkelte politidistriktene. Denne kostnaden vil nødvendigvis være mer merkbar på de små budsjettene enn på budsjettene for større distrikter.

De større distriktene har i tillegg generelt bedre muligheter for omdisponeringer.

Selv om mye fungerer bra i dag, tyder evalueringene som er foretatt på at fastlåste og rigide, organisatoriske strukturer har medført hindringer for et fullgodt resultat av mål- og resultatstyringen. Mye tyder på at den nye styringsformen så langt i stor grad har supplert eksisterende regler, rutiner og arbeidsvaner, uten å gi gode nok resultater på oppgaveutførelsen.

På driftsenhetsnivå i etaten har styringsformen medført at ledere er blitt gjennomgående mer opptatt av, og bevisst på, prioritering og bruk av ressursene.

Det er imidlertid grunnlag for å si at viktige informasjons- og beslutningsprosesser i politiorganisasjonen er forbedret. Kommunikasjonen er blitt mer synlig og strukturert, samtidig som medarbeidernes deltagelse i de ulike prosesser er styrket.

I tillegg til å være en anvendelig styringsform, er hensikten også at mål- og resultatstyring skal bidra til holdningsendringer i organisasjonen. Fra å ha oppmerksomheten ensidig rettet mot regler og formaliteter rundt oppgavene skal organisasjonen i større grad få øket bevissthet rundt sine valgmed hensyn til type og mengde innsats for å nå målene for etatens virksomhet.

Regelstyring

Selv om mange politioppgaver er regulert av lover og instruksjer og administrative beslutninger, har politiet stor frihetsgrad i forhold til tiltaksvalg. Det er en ledelsesmessig utfordring å kombinere de to styringsformene; regelstyring og mål- og resultatstyring.

Politi- og lensmannsetaten har en lang tradisjon som regelstyrt etat. Det skyldes ikke minst at etterforskning og de påtalemessige og straffesprosessuelle gjøremålene er bestemt av regler. Grunnleggende arbeidsprosesser er beskrevet i regelverket. Regelstyring er også et viktig utgangspunkt for legalitetskontrollen. Kravene til rettssikkerhet gjør den nødvendig. Rettsreglene for straffesaksbehandling krever konsekvent regelstyring når det gjelder prosesser og myndighetsutøvelse. I noen grad gjelder det også i situasjoner som krever klare kommandolinjer, for eksempel krisehåndtering, redningsoperasjoner osv.

Kravene til rettssikkerhet og legalitet i oppgaveutførelsen tilsier at regelstyring også i framtiden vil ha en sentral plass i mange sider av politi- og lensmannsetatens virksomhet.

Sammensetningen av oppgavene i etaten er imidlertid slik at etaten må kombinere regelstyring med bruk av skjønn og helhetsvurderinger innenfor mål- og resultatstyringssystemene.

En etat som over tid har brukt regler som den viktigste styringsformen blir naturlig utfordret når problemer og konflikter skal løses mindre regelstyrt. Det etableres lett en arbeidsform hvor det å følge fastsatte prosesser og regler, blir det sentrale.

På mange områder innen forvaltningen finnes det eksempler hvor lovgiver i utgangspunktet legger til grunn en overordnet tilnærming gjennom ramme-lovgivning, men hvor byråkratiet gjennom fullmaktene i lovgivningen lager nye regler istedet for å effektive mål- og resultatstyringsprinsippene. Endring

i beslutningsatferden er både et organisatorisk og et holdningsmessig spørsmål.

3.4.2 Etatsstyring

Etatsstyring er den aktivitet politiets sentrale ledelse utøver for å:

- sikre at underliggende virksomheter bidrar til å oppnå politiske mål og prioriteringer
- sikre at tildelte ressurser utnyttes i henhold til fastsatte krav til produktivitet og kvalitet
- sikre at virksomheten opererer innenfor de lovene, reglene og rammene som er satt for virksomheten
- bidra til at virksomheten utnytter og utvikler organisasjonens potensial

Mål- og resultatstyring som styringsform er fundamentet for de etatsstyringsaktiviteter som utøves fra Justisdepartementets og Politidirektoratets side. En grunnleggende utfordring i et slikt styringssystem er hvordan underliggende virksomheter kan gis tilstrekkelig frihet til effektiv oppgaveutførelse uten at styring og innflytelse fra overordnet nivå svekkes.

Styringsdialogen

Styringsdialogen er en viktig del av styringssystemet i politi- og lensmannsetaten. Dialogen skal bidra til å sikre sammenheng mellom politiets nasjonale og lokale mål, evaluere resultater fra tjenesteutøvelsen og trekke lærdom av den.

Departementet legger til grunn at styringsdialogen videreføres og utvikles, ikke minst i forholdet mellom Politidirektoratet og politidistriktene. Styringsdialogen må i økende grad dreie seg om overordnede mål og rammer, og mindre om ressursdisponeringer og operativ prioritering. Innenfor gitte rammer er det politidistriktene og særorganene som på egen hånd skal foreta sine prioriteringer og disposisjoner. Fundamentet for styringsdialogen skal være en klar visjon om etatens overordnede oppgaver og målsettinger.

Inspeksjoner

Innenfor etatsstyringsmodellen har inspeksjonsvirksomheten en viktig funksjon. Gjennom inspeksjoner kan den sentrale politiledelsen kontrollere oppgaveutførelsen og ressursdisponeringen i politidistriktene, samtidig som det legges til rette for gode samarbeidsrelasjoner, idéskaping og initiativ til nye arbeidsmetoder, effektive rutiner o.a.

Inspeksjonsvirksomhet krever inngående kjennskap til virksomhetstypen som skal inspiseres. Departementet legger til grunn at inspeksjonene skal utføres av etatsstyringsteam som er tverrfaglig sammensatt, og hvor lang og bred erfaring innen styring og ledelse inngår.

I de senere år har departementet og påtalemyndigheten tilstrebet samarbeid om inspeksjonstjenesten. Dette har i noen grad motvirket de muligheter for fragmentering som ulike rapporteringslinjer kan medføre. Departementet har likevel registrert at inspeksjonsrapportene, dels fra etatsstyringsteamene og dels fra statsadvokatene ikke alltid gir det samme bildet av mangler og forbedringspunkter, når samme tema berøres. Departementet forutsetter derfor

at Politidirektoratet etterstreber et bedre samarbeid med påtalemyndigheten om inspeksjonstjenesten, slik at det oppnås en helhetstilnærming.

Belønning, incentiver og sanksjoner

Innenfor etatsstyringen har det hittil i svært begrenset utstrekning vært benyttet noen former for belønning, incentiver og sanksjoner for å anspore til ytterligere forbedringer. Utgangspunktet er at gode resultater som fremkommer gjennom målrettet arbeid i etaten, skal belønnes. Belønningen kan rettes mot resultatenheten, mot lederen eller medarbeiderne.

Ideelt sett bør effektivitet i måloppnåelsen gi positive konsekvenser for hva virksomheten (enheten) får tildelt av midler eller belønning. Konsekvensen av effektiv resultatrettet atferd bør være at virksomheten får større oppgaver og mer ressurser slik at resultatene ytterligere kan forbedres. En annen konsekvens bør være at medarbeidere som bidrar til gode resultater i prinsippet får en belønning som i en viss grad reflekterer verdien av det de yter for å nå virksomhetens mål.

Sanksjon i ulike former skal og må også benyttes når ting går i en helt annen retning enn hva man med rimelighet bør kunne forvente. Sanksjoner har til hensikt å virke strukturerende og oppdragende med hensyn til bruk av budsjettmidler og resultatoppnåelse, og skal basere seg på de samme evalueringsskissene som for belønning. Sanksjonsformen har til nå vært benyttet kun ved større uhjemlede budsjettoverskridelser, hvor politidistrikt har måttet overføre hele eller deler av overskridelsen til neste år.

3.4.2.1 Forutsetninger for vellykket mål- og resultatstyring

På bakgrunn av blant annet de erfaringer som er høstet med mål- og resultatstyring i etaten, vil departementet peke på en del forutsetninger som må legges til grunn i det videre utviklingsarbeidet for å få til et mål- og resultatstyringssystem som virker etter forutsetningene.

Vellykket mål- og resultatstyring krever enheter av en viss størrelse, samt med et visst sakstfang og ressurser. Styring etter mål og resultater forutsetter at ledelsen har reelle muligheter til å foreta valg og prioriteringer. Mulighetene for målstyrt prioritering, kombinert med eventuelle omdisponeringer av ressurser er større i mer ressurssterke og bærekraftige organisasjoner enn i små.

Vellykket mål- og resultatstyring forutsetter langsiktig planlegging mot de ønskede mål. Målene for gjennomføringsåret skal komme som en naturlig følge av det som er nedfelt i langtidsplanen. Målformuleringene på både kort og lang sikt spiller en sentral rolle i den årlige styringsdialogen mellom den sentrale ledelse og underliggende virksomheter, og internt ved hver virksomhet.

Vellykket mål- og resultatstyring forutsetter at det utvikles bedre og mer sammenlignbare måleparametre for virkningen av politiets ulike kriminalitetsbekjempende tiltak. Det må finnes frem til gode parametre (måleangivelser) på de resultater som ønskes målt, dvs. mulighet for å kunne måle den virkelige effekten av tiltakene som iverksettes. Dette inngår i Politidirektoratets virksomhetsplan for 2001. Dagens resultatmålinger konsentreres om avgrensede

sider av arbeidsoperasjoner. Det bør etter departementets mening utvikles en bedre og mer bevisst struktur for måling på sluttproduktet.

Vellykket mål- og resultatstyring forutsetter en ledelse som har evne til å formulere mål og følge opp resultatene. Det krever samarbeidsevne innad i egen organisasjon og utad, overfor høyere styringsnivå. I tillegg til å videreutvikle etatsstyringsmodellen og styringsformen generelt, må det utvikles og tilpasses både ledelsesopplæring og personalpolitikk.

Vellykket mål- og resultatstyring forutsetter en aktiv dialog om mål og resultat fra øverste til laveste ansvarlige nivå. I politiet bør involveringen inkludere ansatte i de enkelte driftsenheter i distriktet.

Vellykket mål- og resultatstyring krever organisatorisk tilpasning på en rekke områder. Systemdelen er viktig; Systemene må være enkle og lett tilgjengelige, og dekke selve målutviklingen, resultatoppfølgingen, økonomirapporteringen, lønns- og incentivsystemer. Standardisering og synkronisering av IKT-systemene vil gjøre det mulig å foreta en mest mulig, enhetlig resultatoppfølging.

Vellykket mål- og resultatstyring forutsetter evaluering av resultater skal gi læring for ledere og for alle ansatte som har vært involvert i oppgaveutførelsen. I dag mangler politi- og lensmannsetaten et godt system for resultatevaluering. Følgene av dette er at det bare i liten grad foretas en gjennomgående vurdering av effektene av utført arbeid og prioritering av ressurser.

Et evalueringssystem med læringseffekt representerer en videreutvikling av mål- og resultatstyring som et integrert styringsverktøy og må foretas både på sentralt og lokalt nivå.

3.4.3 Oppsummering

Departementet vil legge vekt på følgende i det videre organisasjonsutviklingsarbeid hva angår styring, ledelse og samarbeid:

- En god og målrettet etatsstyring forutsetter enheter i styringsdialogen som besitter et minimum av ressurser, handlingsrom og kompetanse. Erfaring viser at en del politidistrikter i dag ikke har de strukturelle og organisatoriske rammer som må til for å fylle de nevnte betingelsene godt nok.
- Nåværende, kvantitative mål som brukes i styringsdialogen for kostnads-effektivitet (saksbehandling, oppklaringsprosent etc.) er nyttige, men gir ikke gode nok indikasjoner om effekten på primærmålene for politiarbeid: Å redusere kriminaliteten og dermed øke trygghetsfølelsen blant publikum.
- En god og målrettet etatsstyring krever høy kompetanse blant etatens resultatansvarlige ledere på alle nivåer slik at gjennomførte effektiviseringstiltak kan vurderes profesjonelt og opp mot politiets mål. Ledernes evne til å analysere utviklingstrekk i lys av rammebetingelser, langsiktig tenkning og planlegging må forbedres. For å oppnå betingelser for en slik ønsket utvikling kreves fagmiljøer og organisatoriske enheter som er større og mer bærekraftige enn mange av dagens politidistrikter.

3.4.4 Budsjetstying

3.4.4.1 Budsjetfordeling

Fordeling av budsjettmidler står sentralt i styringsdialogen mellom Justisdepartementet og de underliggende virksomheter.

Fordelingen av budsjettmidler skal gjenspeile det reelle behovet det enkelte politidistrikt og særorgan har, basert på summen av de aktiviteter og planer som foreligger for virksomheten angjeldende år. Samtidig blir virksomhetens evne til å nå sine erklærte mål og evnen til kostnadseffektiv drift tillagt vekt under tildelingen.

Med virkning fra 2001 er det bestemt å fordele budsjettmidlene som en totalramme. Gjennom rammebevilgning vil man oppnå en forenkling av selve fordelingsprosessen fra Justisdepartementet og Politidirektoratet, samtidig som behovet for detaljerte rapporteringer blir redusert. Virksomhetslederne kan konsentrere mer av oppmerksomheten rundt de store linjene i budsjettstyringen. De må samtidig tenke helhet i forhold til hvilke konsekvenser endringer i budsjetttrammen bør få for egen virksomhet og eget ansvarsområde.

Delegerte fullmakter fra overordnet styringsnivå (fra den sentrale politiledelsen, fortrinnsvis Politidirektoratet, til politidistriktene og særorganene) vil innebære »stor frihet under ansvar». Videre må øremerking av budsjettmidler til særskilte formål skje lokalt, og ikke ved sentrale avsetninger slik det til nå har vært praktisert. Videreutvikling av fullmakter for lokale lønnsforhandlinger er også en naturlig konsekvens av rammetildelingsprinsippet.

Forutsigbarhet i budsjettammer

Budsjettmessig forutsigbarhet når det gjelder rammebetingelser er viktig for muligheten til å kunne drive langsiktig planlegging. Slik planlegging vil i mange tilfeller være avgjørende for å lykkes med kriminalitetsbekjempelsen. En manglende budsjettmessig forutsigbarhet kan føre til aksjonspreget innsats på områder som burde vært gjenstand for en langsiktig satsning. Likeledes vil et kortsiktig perspektiv på investeringssiden kunne akkumulere et investeringsbehov som vil være vanskelig å hanskas med i de kommende budsjettår.

Selv om Stortinget kun vedtar budsjettene med ett års varighet, bør politio- og lensmannsetaten bedre enn nå kunne utvikle grunnlaget for langsiktig budsjettmessig planlegging. Gjennom gode analyser og planer kan man bygge opp en beredskap for å møte følgene av budsjettmessige reduksjoner eller økninger. Får man disse forutsetninger inn i styringsdialogen kan budsjettprosessen mellom den sentrale politiledelsen og virksomhetslederne også få det nødvendige langsiktige preg, ut over det første året.

Statsbudsjettets ettårige syklus kan innebære at den virksomheten som har et mindreforbruk ett år, får budsjettkutt neste år, fordi dette kan oppfattes som et lavere ressursbehov. Slike kortsiktige budsjettvirkninger oppleves ikke som gode incentiver i et mål- og resultatorientert belønningssystem. Det er viktig å finne fram til budsjettmessige løsninger som gir ledelsen trygghet for at årlige avsetninger innenfor økonomireglementets ramme kan hentes inn igjen det påfølgende budsjettåret.

Effektiv bruk av budsjettmidlene

I utredningen NOU 1991:28 «Mot bedre vitende?» ble det konkludert med at effektivisering av offentlig virksomhet vil kunne gi flere milliarder kroner i gevinster. Det pekes på tre forskjellige typer effektiviseringsgevinster i offentlig virksomhet:

- Kostnadseffektivisering; dvs. tiltak som reduserer kostnadene knyttet til «produksjon» av offentlige tjenester.
- Resultateffektivisering; dvs. omlegginger som bidrar til å nå overordnede mål med mindre bruk av ressurser.
- Nytte/kostnadseffektivisering; dvs. overføringer av ressurser fra områder hvor nytten av den siste krone i innsats er liten til områder hvor den er stor.

Det er ingen grunn til å anta at politi- og lensmannsetaten skiller seg fra den offentlige virksomhet for øvrig med hensyn til effektiviseringspotensial eller typer av effektiviseringsgevinster som kan realiseres.

I boken «Rettsøkonomi for offentlig rett» beskriver forfatteren Erling Eide, kriminalitetskostnader slik:

»Kriminaliteten koster, og det koster å redusere kriminaliteten. Fra et samfunnsøkonomisk synspunkt er det ønskelig å tilstrebe et omfang på kriminaliteten som minimaliserer summen av disse kostnader. Det ville innebære sløsing med ressursene å forsøke å eliminere alle lovbrudd.»

I praksis kan og bør man ikke legge strenge samfunnsøkonomiske betraktninger til grunn for den kriminalpolitikk som føres. Det er imidlertid viktig at beslutninger om ressursbruk treffes på grunnlag av fullstendig informasjon om blant annet ineffektivitetsfaktorer, slik at effektivisering kan gjennomføres på områder hvor det ikke foreligger motstridende prioriterte hensyn.

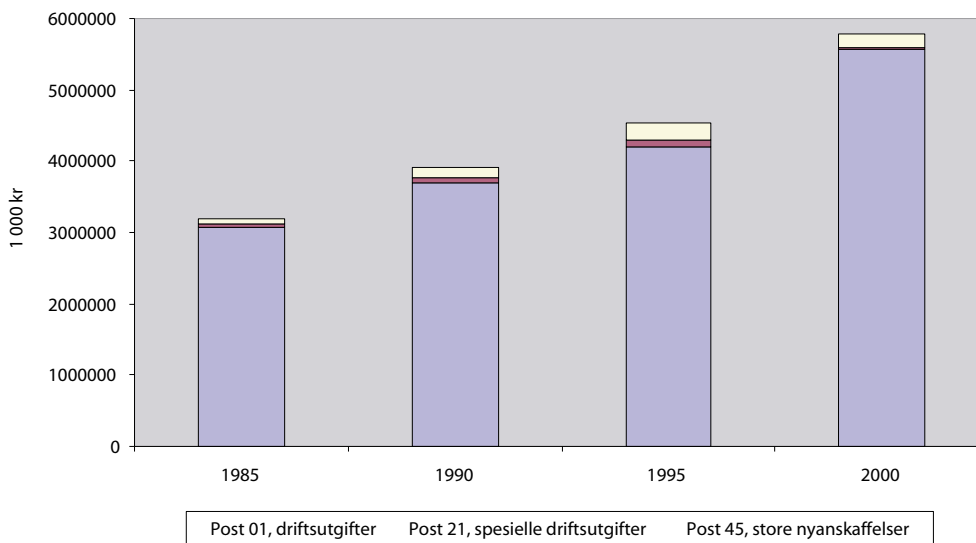
For politiet vil tiltak for mer effektiv ressursutnyttelse være knyttet til driften av politidistriktene og rene kriminaløkonomiske betraktninger som for eksempel prioriteringer mellom kriminalitetstyper med hensyn til økt innsats, valg av typer innsats etc. Riksadvokatens prioriteringsrundskriv vil i en viss utstrekning sette rammer for prioriteringene.

En god ressursprioritering vil være å kunne avveie de ulike hensyn og konsekvenser i et langsiktig perspektiv mindre preget av tidvise og ad hoc pregete aksjoner.

Budsjettutviklingen i politi- og lensmannsetaten 1985-2000

Budsjettutviklingen i politi- og lensmannsetaten fra 1985 til 2000 har vært jevnt økende, og bevilgningen for 2001 er 6,066 milliarder kroner, jf. fig. 3.5 som fremstiller budsjettutviklingen i denne perioden. Tallene er hentet fra St.prp. nr. 1 (2000-2001), og er av hensyn til sammenlignbarhet omregnet til kroneverdien i 2000.

Størrelsen på budsjettene og bemanningen i politiet er sentrale virkemidler når det gjelder å nå ønskede mål og resultater. Økning i bemanningen er imidlertid ikke er den eneste og heller ikke under alle forhold den mest effektive ressursbruk i kriminalitetsbekjempelsen.



Figur 3.5 Budsjettutvikling for politi- og lensmannsetaten, 1985-2000. Prisjustert til 2000-kroner
Kilde: Kilde: St. prp.nr.1 (2000-2001)

Det er foretatt store forbedringer i etatens ledelses- og styringsformer; blant annet ved omorganiseringer, økt satsing på teknologi og innføring av mål- og resultatstyring som styringssystem. Med sammenslåingen av lensmannsetaten og politietaten i 1994 ble det videre lagt et viktig grunnlag for en hensiktsmessig og effektiv utnyttelse av de samlede ressurser.

3.4.4.2 Oppsummering

Ressursbruken i politiet påvirkes i noen grad av uforutsette hendelser som ikke alltid er like lett å budsjettere med på forhånd, men det ligger likevel til rette for en bedre og mer planmessig budsjettering enn i dag.

Det vesentlige av budsjettmidlene er bundet opp i faste utgifter (lønn, leie, drift). Dersom politidistriktene og enkelte av særorganene skal kunne dekke økt aktivitet som følge av blant annet flere lovbrudd, en mer intens etterforskning og uforutsette hendelser innenfor sine budsjett, må dette gjøres ved enten omdisponering av personell eller ved omprioriteringer innenfor budsjettet.

Små politidistrikter har imidlertid mindre muligheter enn de store til omprioriteringer av ressurser og til å kunne »jevne ut hendelsesforløp» og sikre bedre forutsigbarhet i ressursbehovet enn større politidistrikter. Den ressursmessige fleksibilitet blant en del av de nåværende politidistriktene er mindre enn ønskelig, både sett fra den lokale ledelses ståsted og fra departementet.

3.5 Personalpolitikk

3.5.1 Personalpolitiske utfordringer i politiet

Verdier og holdninger i personalpolitikken

Publikum forventer et politi som formidler solidaritet, omsorg, tjenestevillighet og ikke minst viser respekt for enkeltmennesket. Dette er et viktig normativt grunnlag for tjenesteutøvelsen.

Departementet har i sin personalpolitiske handlingsplan gitt råd om hvordan verdispørsmål og yrkesetikk kan og bør utvikles gjennom lokale prosesser i etaten. Blant annet vurderes yrkesetiske problemstillinger samt arbeid i forhold til tillitsskaping og holdninger, herunder arbeidet mot rasisme.

Politiets mulighet til inntrengen i den enkeltes private rettsfære (politiets overvåkings-, kontrollmetoder, og tvangsmidler) fordrer skjerpede krav til og økt oppmerksomhet mot etatens yrkesetikk. Det gjelder politiets årvåkenhet og kompetanse, men også den enkelte medarbeiders objektivitet, integritet og rettsbevissthet. Slik sett vil et godt skjønn, yrkesetikken og regelverket være viktige faktorer når totalresultatet av den personalpolitiske innsatsen skal bedømmes.

Politietatens ledere har et særlig – og selvstendig – ansvar for å følge opp arbeidet med verdispørsmål og yrkesetikken. Den nye sentrale politiledelsen må gi nødvendig støtte og angi retning i dette viktige arbeidet, utad til distriktene og overfor særorganene. Politidistriktenes arbeid med verdispørsmål generelt, kombinert med en synlig verdibasert ledelse danner også et viktig fundamentet for utviklingen av en god organisasjonskultur og en god personalpolitikk.

Arbeidsmåter og organisering

Arbeidstakerrollen stiller store krav til selvstendighet, medvirkning og ansvar. Samtidig går utviklingen i retning av flatere organisasjonsstrukturer med blant annet økt bruk av prosjekt- og nettverksorganisering. I slike arbeidsfelleskap skjer samarbeid og samhandling på tvers av faggrupper og organisatoriske grenser. Utviklingen fra hierarkiske til mer matrisepregede og flatere organisasjoner stiller dessuten nye krav til så vel ledere som medarbeidere, og åpner muligheter for økt selvstendighet, personlige utfordringer og nye karrieremuligheter.

Etter departementets vurdering kan politi- og lensmannsetaten oppnå store forbedringer, både i sin tjenesteyting og i form av tilfredse og motiverte medarbeidere ved å utvikle og ta i bruk mer fleksible og prosjektbaserte arbeidsformer.

Stillingssystem og karriereveier

I likhet med andre virksomheter vil politi- og lensmannsetaten gjøre seg mer og mer avhengig av den enkeltes kompetanse for utførelsen av oppgavene i en kunnskapsbasert etat.

Dyktige og motiverte medarbeidere er en forutsetning for god kvalitet i etatens tjenesteutøvelse. Kampen om kunnskap i arbeidsmarkedet er skjerpet, noe også politiet merker konsekvensene av. Etatens personalpolitikk må

legges til rette for at den enkeltes planer, ambisjoner og kompetanseutvikling i størst mulig grad kan realiseres. En sentral utfordring for den lokale politiledelse vil være å beholde dyktige medarbeidere. Noen virkemidler for å trekke til seg, og holde på, ønsket arbeidskraft kan være:

Jobbrotasjon.

Denne ordningen avhjelper ikke bare tidvise bemanningsproblemer, men legger også grunnlaget for en god kunnskapsflyt i organisasjonen. Dette vil også bygge opp under generalistkompetansen i etaten og samtidig gi den enkelte – i samarbeid med sin leder - større muligheter til å utvikle en riktig kompetanseprofil.

Stillingssystemet og karriere.

Det finnes i dag forskjellige stillingsbetegnelser med samme jobbinnhold og i tillegg forskjellige aldersgrenser. Det er også opprettet flere typer spesialiststillinger. Dette er en utvikling som faktisk viser seg å kunne bidra til mindre fleksibilitet enn det som lønnsystemet har forutsatt.

En positiv karriereutvikling bør gi faglig og personlig utvikling, variasjoner og utfordringer. I politi- og lensmannsetaten er det tre alternative karriereveier som peker seg ut: generalistveien, spesialistveien og lederveien. Det bør arbeides i retning av økt fleksibilitet og mulighet for å alternere mellom disse karriereveiene. Nedenfor drøftes de nevnte tre karriereveier noe nærmere.

Generalisten

Forutsetningen om en desentralisert politi- og lensmannsetat nødvendiggjør stor grad av generalistkompetanse. Med uttrykket generalist menes politipersonell som har utdanning og øvelse i de vanlige politigjøremålene – dvs. grunnutdannelsen ved Politihøgskolen med påfølgende etterutdanning for vedlikehold av ferdighetene. Dette er en bakgrunn og en kompetanse som kvalifiserer for å løse de fleste og vanligste politioppgavene. Solide almenkunnskaper og bred innsikt i politiets mangesidige oppgaver vil alltid være en nødvendig forutsetning for å kunne løse de oppgaver politiet står overfor.

Departementet ønsker at generalisten skal få en mer sentral rolle i politi- og lensmannsetaten. Etter departementets vurdering vil dette representere en styrking av den publikumsrettede tjenesten. I denne sammenheng er det også viktig at generalistens status oppgraderes så vel i form av kompetansetiltak og gjennom ulike typer belønninger.

Spesialisten

Kompleksiteten i politiets oppgaver og hyppigheten av ulike hendelser, vil være bestemmende for behovet for spesialisering.

Det vil være et stort behov for spesialiststillinger i årene fremover. I forhold til etablering av spesialiststillinger som alternativ karrierevei vil imidlertid departementet peke på farene ved å etablere spesialiststillinger før det reelle faglige og operative behovet er grundig vurdert. Unnlater man det, blir

det ingen reell karrierevei, vurdert ut fra organisasjonens behov, men kun en lønnsbetinget stillingskonstruksjon.

For å skaffe og skape den nødvendige spesialistkompetansen til politiet i årene framover, vil faglig sterke miljøer være en forutsetning. En rekke av dagens politidistrikter har ikke det organisatoriske grunnlaget for å utvikle den påkrevde kompetanse. Erfaring viser ellers at gode løsninger kan ligge i at det for eksempel etableres »kompetanse-team» der mannskaper fra flere driftsenheter innenfor distriktet går sammen, eller at det opprettes team på tvers av politidistriktsgrensene.

Lederen

De nye og skjerpede krav til arbeidsformer, prioritering og koordinering forutsetter en videre profesjonalisering av lederskapet.

Ved rekruttering til lederstillinger i fremtiden må det stilles økte krav til kompetanse innen ledelse. Realkompetanse og variert erfaringsbakgrunn bør vektlegges mer enn i dag, og være en mer markert del av helhetsvurderingen ved ansettelse av ledere i politiet.

Etatens ledere må innrette seg på å fungere minst like mye som veiledere for sine ansatte som beslutningstakere. Med høyere kompetanse i organisasjonen og med større krav til selvstendighet, vil medarbeideren forvente at de tradisjonelle lederoppgavene (instruksjonslederen) gradvis vil gå i retning av »kunnskaps- og veiledningsledelse» der den enkelte ansatte gradvis får større ansvar, flere fullmakter, kombinert med et større selvstendig resultatansvar. Kunnskapsledelse innebærer evne til kontinuerlig læring, både for den enkelte, for gruppen og for hele organisasjonen.

Fremtidens politiledere må også i større grad bidra til kompetanseutvikling gjennom delegering, veiledning og oppfølging av sine medarbeidere. Det vil bli en stadig viktigere lederoppgave å kartlegge behov, foreslå, planlegge og gjennomføre opplærings- og utviklingstiltak. Effektiv kunnskapsledelse krever dessuten nye samarbeidsløsninger. Lederens jobb vil i mindre grad bli å overvåke, men i større grad å bringe medarbeiderne sammen og legge til rette for arbeidsprosessene.

Det vises for øvrig til pkt. 4.2 »Lederskap og lederroller».

3.5.2 Bruk av åremål i politiet; hensikt og virkning

Utgangspunktet etter tjenestemannsloven § 3 nr. 2 er at tjenestemann skal tilsettes fast, men en tjenestemann kan likevel tilsettes midlertidig i bestemte situasjoner. Dette gjelder blant annet dersom vedkommende skal tjenestegjøre i åremålsstilling.

Bakgrunnen og de nærmere reglene for åremålsstillinger fremgår av forskriftene til tjenestemannsloven § 3 nr. 1 hvor det heter:

»Den øverste administrative leder for en virksomhet kan tilsettes på åremål når lederoppgavene krever at vedkommende i særlig grad må ha evner og muligheter for faglig eller administrativ nyorientering. Åremål nyttes ikke når virksomheten i hovedsak har kontrollerende funksjoner overfor arbeids- eller næringsliv, eller hvor det er særlig viktig at lederen har en uavhengig stilling.

Faglige lederstillinger kan besettes også på åremål der det er særlig behov for faglig nyorientering...».

Utgangspunktet etter forskriftens § 3 nr. 2 er at åremålsperioden skal være 6 år, med mindre særlige grunner taler for kortere eller lengre tidsrom. Åremålstilsetting kan bare gjentas en gang for hver tjenestemann. Avvikende åremålsperioder fastsatt for flere stillinger.

Utgangspunktet for embetsmenn er også at disse arbeidstakerne skal tilsettes fast. Det er ikke i tjenestemannsloven gitt regler for bruk av åremål for embetsmenn, jf. lovens § 3 nr. 1.

Bruk av åremålstilsettinger i norsk politi

I 1985 samtykket Arbeids- og administrasjonsdepartementet i at sjefen for daværende Politiskole kunne tilsettes på åremål. Dette med hjemmel i § 3 nr. 1 i forskriften til tjenestemannsloven.

I 1992 ble Grunnloven § 22 endret slik at det ved lov kunne bestemmes at visse embetsmenn kan utnevnes på åremål. Ved politiloven av 1995 ble adgangen til å åremålstilsette politimestre og særorgansjefer lovfestet.

Politoloven § 19 fastsetter tilsettingsformene for politiets personell.

I forbindelse med omorganiseringen av den sentrale politiledelsen ble politiloven § 19 gitt en tilføyelse som fastsetter at

»Direktøren for Politidirektoratet beskikkes av Kongen på åremål for et tidsrom av inntil 6 år om gangen med mulighet for forlengelse i ytterligere en periode på 3 år».

Etter § 19 annet ledd utnevnes politimestre og visepolitimestre samt sjefene for Kriminalpolitisen og Utrykningspolitiet som embetsmenn. Ut over dette fastsetter politiloven § 19 fjerde ledd at »Kongen kan bestemme at andre sjefer for politiets sentrale særorganer og politimestre ansettes på åremål», og at »Kongen kan fastsette nærmere bestemmelser om åremålets varighet, fornyelse og opphør». I medhold av denne bestemmelsen er rektor for Politihøgskolen tilsatt på åremål.

Overvåkingssjefen kan bare beskikkes på åremål. Her er åremålsperiodene inntil 6 år om gangen, jf. § 19 tredje ledd.

Forholdet er således at man i norsk politi i liten grad har anvendt åremålstilsettinger.

Departementet uttalte i Ot.prp nr. 7 (1999-2000) om lov om endringer i politiloven (den sentrale politiledelsen) at

»Etter regjeringens vurdering er det naturlig at direktørstillingen besettes med åremålsansettelse på samme måte som overvåkingssjefen og rektor ved Politihøgskolen, som begge har åremålsperioder på 6 år. Hensynet til kontinuitet i ledelsen av politi- og lensmannsetaten tilsier mulighet for forlengelse av åremålsperioden. Regjeringens syn er at åremålsperioden bør settes til 6 år med mulighet for forlengelse i ytterligere 3 år».

I Innst. O nr. 40 (1999-2000) uttalte en samlet Justiskomiteé at

»Politidirektøren vil inneha en svært viktig stilling, og at funksjonen stiller store krav til personlige egenskaper, resultatorientering og effektivitet. Det er derfor riktig at stillingen besettes på åremål, med mu-

ligheter til forlengelse. Også landets politimestre bør ansettes på åremål med mulighet for forlengelse».

I tiden framover vil det bli skjerpede krav til etatens ledere og deres resultater. Personlige egenskaper, resultatorientering og effektivitet vil bli tillagt økt vekt. Dette er de samme hensyn som ble vektlagt når åremålstilsetting ble fastsatt for direktøren for Politidirektoratet. Etter departementets syn bør slike hensyn være fremtredende og gjeldende for alle toppledere i norsk politi.

De fleste topplederstillingene i norsk politi i dag er besatt med embetsmenn utnevnt etter Grunnloven § 22. Denne forankring må ses i sammenheng med ønsket om en uavhengig embetsstand hvor ikke frykt for tap av stilling skal påvirke embetsmannen under utøvelsen av tjenesten.

Etter departementets syn er det ingen konflikt mellom faglig, uavhengig tjenesteutøvelse og bruken av åremålstilsettinger.

Stillingen som overvåkingssjef har i en del år vært besatt som åremålstilling. Etter departementets vurdering har tilsettingsformen ikke innskrenket stillingsinnehaverens faglige uavhengighet og tjenesteutøvelse. Når det gjelder stillingen som direktør for Politidirektoratet, er dette en relativt ny ordning, og man kan ikke i samme grad vise til erfaringer. Det har imidlertid aldri vært hevdet verken fra Stortinget, departementet eller politi- og lensmannsetaten at tilsettingsformen svekker direktørens faglige uavhengighet.

Politimesteren er øverste leder for all operativ og administrativ virksomhet i sitt politidistrikt. Strategisk planlegging og valg i kampen mot kriminalitet er viktige element i den mål- og resultatstyrte virksomhet han/hun har ansvar for. Gjennom samfunnsorientert ledelse, målrettet samarbeid og kontinuerlig organisasjonsutvikling skal politimestrene sikre en effektiv resultatopnåelse i forhold til de avtalte mål og samfunnets krav for øvrig.

Det faktum at politi- og lensmannsetaten er samfunnets sivile maktapparat og derved har så vel rett som plikt til å anvende nødvendig fysisk makt i fredstid i samfunnet, innebærer at det blir stilt krav til politimestrene – krav som ikke blir stilt til ledere for andre statlige virksomheter av tilsvarende størrelse. Ut fra disse hensyn finner departementet det naturlig at politimestrene i fremtiden blir beskikket av Kongen på åremål.

Visepolitimestrene utnevnes i dag, i likhet med politimestrene, som embetsmenn. Når departementet foreslår at ikke politimestrene lenger skal utnevnes som embetsmenn mener departementet at embetsutnevnelser også bør bortfalle for visepolitimestrene. De bør, i likhet med politimestrene, beskikkes på åremål.

Når det gjelder sjefene for politiets særorganer vil de stå over for mange av de samme ledelsesmessige utfordringene som politimestrene, selv om ikke alle i samme grad vil lede myndighetsutøvelse overfor publikum. Etter departementets syn bør også disse stillingene besettes på åremål. I likhet med så vel politimestrene og visepolitimestrene bør særorgansjefene beskikkes på åremål. Dette vil bidra til å sikre den fornyelse, resultatorientering og effektivitet som departementet legger til grunn for denne politireformen.

3.5.3 Lønnspolitikk

Statens lønssystem, som ble endret i 1991, gir muligheter for lokale tilpasninger og sterkere grad av markeds- og resultatbasert lønnsfastsettelse enn tidligere. Utviklingen går i retning av større delegering, lokale forhandlinger og fokus på enkeltpersoners lønsplassering.

I personalpolitisk sammenheng har lønn erfaringsmessig vært hovedvirkemiddelet for så vel rekruttering som for å videreutvikle og beholde ansatte i organisasjonen.

Mangelfulle stillingsbeskrivelser og målsamtaler mellom leder og medarbeider fører ofte til at grunnlaget for fleksibel lønnsfastsettelse blir mindre godt. Selv om nåværende tolkning av »likelønnsprinsippet» fortsatt vil være et godt utgangspunkt for lønnsdannelsen innenfor deler av politi- og lensmannsetaten, er der behov for nytenking og fleksibilitet.

Former for resultatbasert avlønning har så langt ikke vært utprøvd i politi- og lensmannsetaten. Hensikten med slike avlønningsformer må være å skape mer motiverte medarbeidere som vil se gode og nære sammenhenger mellom ytelser, resultater og belønning. Mer resultatbaserte avlønningsformer vil også kunne utvikle ledere som går inn i mer konstruktive og mer aktive dialoger med medarbeideren, om ferdigheter og resultater, og om lederens eget delansvar for medarbeiderens yrkesmessige utvikling og resultater.

Resultatbasert avlønning vil nødvendigvis føre til større lønnsdifferensiering. Det vil kreve et bredt samarbeid mellom partene, og bli en stor lederutfordring å eventuelt utvikle systemer der differensiering oppfattes som rettferdig ut fra de krav som stilles. De kriterier som legges til grunn for nytt belønningssystem må møte bred forståelse og aksept i virksomheten. Den enkelte må kjenne kriteriene for gode resultater og vite hvilken belønning eller incentiver som kan bli gitt dersom resultatene nås.

Det ligger derfor betydelige utfordringer i et slikt belønningssystem, men også i politiet bør en være åpne for å vurdere muligheter og anvendelsesområder.

3.5.4 Helse, miljø og sikkerhet (HMS)

Helse, miljø- og sikkerhetsarbeidet er en viktig del av personalpolitikken for så vidt som det dreier seg om de ansattes helse, arbeidsmiljøet og sikkerheten på arbeidsplassen. I vid forstand er derfor HMS-arbeidet selve fundamentet for en god organisasjonskultur og gode rammebetingelser på arbeidsplassen.

Som en følge av de oppgaver etaten er satt til å ivareta, har politiet i utgangspunktet en mer belastende og utsatt arbeidssituasjon enn mange andre yrkesgrupper. En del tilleggsbelastninger har kommet til som følge av den generelle samfunnsutviklingen med tilsynelatende synkende respekt for autoritet og svært nærgående oppfølging fra mediene også på individnivå.

Noen av de viktigste belastningsfaktorene er synlighet i jobben, et krevende publikum og en pågående opinion (media), skiftende turnus og uregelmessige tider for ekstrainsats. Store belastninger følger også av kritiske situasjoner, som skade og død, trusler og vold mot egen person, mot familie og vold mot andre. Skarpe oppdrag – bevæpning – kan også gi store belastninger, allerede ved selve bevæpningen og gjennom den mentale forberedelse til hva som kan komme til å skje.

Etter en aksjon oppstår også usikkerhet og til tider angst for den etterprøving av polititjenestemannens handlinger som i dag regelmessig finner sted.

Enkelthendelser kan virke sterkt og skadelig på en polititjenestemann. En og samme polititjenestemann kan selvsagt reagere ulikt på samme type påvirkning fra en gang til en annen, ut i fra hvordan vedkommende er disponert for påvirkning, blant annet ut i fra sin totale livssituasjon i øyeblikket. Disse spesielle belastningene forsterkes dersom det i arbeidssituasjonen er generelt dårlig arbeidsmiljø, dårlig ledelse, konflikter mellom medarbeidere, sterk mediefokusering eller dårlig stress- krisemestring.

Selv om de fleste polititjenestemenn og -kvinner takler situasjonene og ettervirkningene tilfredsstillende, krever de forholdene som det er redegjort for, økt innsats på HMS-siden. Et systematisk, godt forankret og gjennomgripende HMS-arbeid vil derfor bli enda viktigere for politi- og lensmannsetaten i tiden framover.

Ulykker

I de senere år har etatens ansatte dessverre vært utsatt for flere alvorlige ulykker. I enkelte tilfeller har polititjenestemanns liv gått tapt, likeledes lovbrøyteres og uskyldig tredjepersoners liv. Det har også vært alvorlige skader på personer. Betydelige materielle skader som følge av politi- og lensmannsetatens virksomhet har også forekommet.

En spesiell utfordring for politi- og lensmannsetatens HMS-arbeid ligger i at mange av oppgavene i politiet er mer risikofylte enn i andre yrker. Noen utfordringer er generelle for utrykningsetater, mens andre er særegne for politi- og lensmannsetaten. Av de utfordringene som er spesielle for politiet er for eksempel væpnede oppdrag, bilforfølgelser, arrestasjoner, innbringelser og transport av sinnslidende. Slike oppdrag kan være forbundet med stor grad av risiko.

HMS og kriminalitetsutviklingen

Ut i fra generelle betraktninger og konkrete straffesaker må det legges til grunn at man er inne i en negativ utvikling med mer rå og brutal kriminalitet, økning av organisert kriminalitet og en internasjonalisering av det kriminelle miljøet i Norge. Når elementer fra et kriminelt miljø i praksis viser vilje til å bruke vold mot polititjenestemenn, vil selvfølgelig også belastningen og de negative virkningene på den enkelte forsterkes.

Faren for underrapportering av hendelser

I tilfeller hvor en polititjenestemann blir innblandet i et trafikkuhell i sin arbeidssituasjon igangsettes det regelmessig etterforskning av det særskilte etterforskningsorgan (SEFO) for å vurdere om polititjenestemannen har gjort noe straffbart. Slik regelmessighet er ikke til stede i samme grad, når andre hendelser inntreffer.

Svakhetene med dagens rapporteringssystem er også at tiltakene ikke alltid er tuftet på en systematisk innsamling og analyse av opplysninger som deretter skulle danne grunnlaget for valg av forbedringstiltak. Et mer systematisk arbeid og dokumentasjon vil gi etaten muligheter for å evaluere virkningen av

tiltak på et bedre grunnlag. Iverksetting av tiltak på et usikkert statistisk grunnlag innebærer fare for feilprioriteringer, lite økonomiske løsninger og tiltak basert på gårsdagens virkelighet.

3.5.5 Likestilling

Likestilling er en viktig del av politi- og lensmannsetatens personalpolitikk.

Utviklingen i samfunnet medfører et økende behov for kompetanse. Det er også en kamp på arbeidsmarkedet om den beste arbeidskraften. Det er derfor både naturlig og nødvendig at det søkes på hele arbeidsmarkedet, blant både kvinner og menn, etter den beste kompetansen. Attraktive arbeidsplasser er en konkurransefaktor i kampen om den beste arbeidskraften. Tilrettelegging og bevissthet rundt likestilling kan være en faktor for å gjøre arbeidsplassen attraktiv.

Kvinner er en lønnsomhetsfaktor også for politi- og lensmannsetaten. Nye idéer forekommer sjelden i grupper bestående av mennesker med relativt lik erfaringsbakgrunn. Kultur og løsningsmodeller vil være en følge av erfaringer og livsvilkår. Disse er forskjellige for kvinner og menn, og etaten må være åpen for den kompetanse kvinner besitter. Dette vil kunne gi viktige og kreative føringer rundt mange av etatens oppgaver, slik som konfliktløsning, voldsproblematikk, organisasjonsutvikling osv.

Kvinner og menn har tradisjonelt formidlet ulike verdier og holdninger til sentrale samfunnsspørsmål. I forhold til politiets oppgaver, tjenesteyting og forholdet til publikum generelt, er det viktig at begge kjønn bruker evne og vilje til å forme og formidle det etaten skal stå for.

Verdien av at politiet »speiler» hele samfunnet må understrekes spesielt. Politiet møter begge kjønn i rollene som offer, gjerningsperson etc. Det vil i forbindelse med alle sider av politiets tjenesteutøvelse lønne seg å ha begge kjønn representert.

Begrepet likestilling brukes også i andre sammenhenger enn i forhold til kjønn. Man ser for eksempel at positiv forskjellsbehandling av etniske minoriteter stadig vinner bredere forståelse. I Oslo kommune har man utarbeidet handlingsplan for likestilling av etniske minoriteter og i Troms fylkeskommune har politikerne forpliktet seg til å ha en positiv ansettelsespolitikk overfor etniske minoriteter.

Skal politi- og lensmannsetaten kunne kommunisere og få aksept må allianser bygges med alle lag og grupper av befolkningen.

Kvinner i operativt politiarbeid

Påstanden om at kvinner er dårligere egnet for politiarbeid har jevnlig, men med avtagende styrke, vært fremsatt siden kvinner gjorde sitt inntog i etaten. Påstanden har sin bakgrunn i at mange politifolk anser politiets legitimitet å være knyttet til at politiet skal besitte og vise frem fysisk styrke. En rekke undersøkelser som er gjort i ulike land, fra omkring midten av 60-tallet og opp til nå viser for øvrig at normalt politiarbeid ikke er så farlig eller voldelig, som det ofte gis inntrykk av. Kvinners fysikk er under enhver omstendighet ikke til hinder for utøvelsen av politiyrket.

Det er også viktig å være klar over at svært mange kvinner er fysisk sterke, og beredt til å forholde seg til såkalt farlige situasjoner.

At fordelene og forutsetningene for fysisk styrke er knyttet opp til kjønn er nærmere myte enn realitet. I sin bok »Politiblikket» viser Liv Finstad til en undersøkelse som bekrefter nettopp det: »I en norsk undersøkelse antydes det at kvinnelige politihøgskolestudenter er annerledes enn jevnaldrende kvinner flest. Det hevdes at de er mer utadvendte enn jevnaldrende kvinner, viser færre tegn på angst og frykt og viser større tendens til å søke spenning, risiko og utfordringer enn kvinner rent generelt. På disse områdene likner de kvinnelige studentene mer på sine mannlige medstudenter enn de likner på den generelle kvinnebefolkningen.»

Kvinner i ledelse

Arbeids- og administrasjonsdepartementets målsetting om 30% kvinnelige ledere i statsadministrasjonen legges også til grunn i politi- og lensmannsetaten. Det er imidlertid ennå et langt stykke igjen før målet er nådd. Spesielt gjelder det for tjenestemannsstillinger. Eksempelvis nevnes at prosentandelen pr. 1. januar 1999 for kvinnelige ledere i slike stillinger (lensmann, politistasjons-sjef, politiavdelingssjef etc.) var under 10%.

Ved utvelgelse til ledende tjenestemannsstillinger har det i stor grad vekt vært lagt vekt på bred erfaring fra operativt politiarbeid. Dersom kvinner skal kunne opparbeide seg den type kompetanse som fører til tilsetning i ledelse, må innsatsen for likestilling settes inn på grunnplanet. Det må arbeides planmessig og langsiktig i de enkelte politidistrikter for å rekruttere kvinner til lederstillinger.

I det videre likestillingsarbeidet i politi- og lensmannsetaten må innsatsen rettes inn for å øke andelen kvinner i etaten, både på grunnplan og i ledelse. Dernest må det skapes en organisasjonskultur hvor kvinners erfaringsgrunnlag/kompetanse verdsettes høyere enn tidligere.

3.5.6 Oppsummering

- Verdispørsmål og yrkesetikk må gis en bredere plass. Poli- og lensmannsetaten er, og vil i fremtiden være, avhengig av publikums tillit ved utførelsen av sitt arbeid og gjennom dette fremstå med den nødvendige troverdighet som er påkrevet. De verdiforankrede holdninger som den enkelte tjenestemann- og kvinne forfekter og formidler er avgjørende for tillitsforholdet.
- Nye krav til lederskap og ledelsesformer må inngå som et viktig utviklingsområde i etaten. Lederroller og ledelsesfunksjoner må omprøves og redefineres i tråd med nye krav og forventninger.
- Innføring av åremål for et nærmere definert antall lederstillinger i politiet vil gi store utfordringer ved så vel rekruttering som gjennom funksjonstiden og overgang til annen stilling. Den sentrale politiledelsen må legge spesielt vekt på denne gruppen ansatte slik at åremålstillingene gjøres attraktive for det best kvalifiserte personell. Forholdene må videre legges til rette for at politimestrene i sin politidistriktsledelse kan rekruttere og beholde det riktige personell ved å åpne for lokale tilpasninger av tilsetningsforhold.

- Det foreligger et klart behov for å styrke og systematisere det HMS-arbeidet som utføres i etaten. Politidirektoratet må tillegges et sentralt ansvar for å forsterke innsatsen og bygge opp en bredere og mer profesjonell kompetanse på området.
- Arbeidet med likestilling må prioriteres. Kulturen og holdningene i etaten må videreutvikles fra å være en etat dominert av menn, til en etat som tydeligere virker inkluderende og verdsettende når det gjelder kvinners kompetanse og erfaringsgrunnlag. Dette vil bidra til at arbeidssituasjonen i politiet i økende grad vil bli bedre tilpasset slik at flere kvinner kan satse på en yrkeskarriere i etaten, samt at flere kvinner vil bli gitt reelle muligheter til å innta lederstillinger. Ansvar for en god likestillingspolitikk ligger primært hos ledelsen. Målet er blant annet å øke andelen kvinner i etaten, både på grunnplan og i ledelsen. Dernest må det skapes en kultur der kvinner ønsker å bli, med holdninger som harmonerer med de føringer som legges til grunn i samfunnet for øvrig.
- Politi- og lensmannsetaten har fortsatt svært få ansatte med annen kulturell bakgrunn. Det er igangsatt utviklingstiltak, men disse må forsterkes. Det vil i første rekke være lokal ledelse og tilsatte som kan legge forholdene slik til rette at flere med annen kulturell og etnisk bakgrunn ønsker å ta jobb i etaten.
- Publikumsrettet arbeid må oppgraderes slik at det blir mer attraktivt å utføre uniformert tjeneste. Tjenestelister og arbeidsordninger må legges til rette slik at alle, inklusive småbarnsforeldre og seniorer, finner det interessant å tjenestegjøre i etaten.

3.6 Kompetanse

I likhet med andre virksomheter innen privat og offentlig sektor vil politi- og lensmannsetaten i økende grad bli en kunnskapsbasert virksomhet. Det vil si at kvaliteten på de tjenester som utføres i stigende grad vil være knyttet til den kompetanse som hver enkelt medarbeiderne innehar. Riktig sammensatt kompetanse vil bidra til at etaten står sterkere rustet og vil være bedre tilpasset de nye utfordringene. Ansvar for kompetanseutviklingen tilligger alle deler av politiorganisasjonen.

De strukturelle og organisatoriske betingelser for etatens kunnskapsutvikling er viktige dersom kompetansekravene skal kunne imøtekommes. Departementet er i denne meldingen spesielt opptatt av kompetansebehov og -krav i relasjon til strukturelle og organisatoriske endringer.

Hva er kompetanse?

Med kompetanse menes kunnskaper, ferdigheter, holdninger og atferd hos den enkelte medarbeider. Dette omfatter både den enkeltes generelle kompetansen om politi- og lensmannsetatens oppgaver, metoder, arbeidsbetingelser, organisering og andre organisatoriske forhold og mer fagrettet kompetanse innen bestemte områder som for eksempel etterforskning, beredskap, forebyggende tjeneste eller etatens forvaltningsmessige og sivile gjøremål.

Kompetansen følger gjerne tredeling mellom profesjonene: jurister, politiutdannet personell og sivilt personell. Påtalemyndighetens kompetanse har basis i juridisk embetseksamen og mange av etatens jurister har også spesialkurs knyttet til spesielle typer kriminalitet. Polititjenestemenn og -kvinner har

utdanning fra Politihøgskolen eller den tidligere Politiskolen. Utdannelsen omfatter politifag, juridiske fag og samfunnsvitenskapelige fag. Sivilt ansatte har forskjellig utdanningsbakgrunn.

Selv om kompetansebehovet stadig kartlegges ute i etaten foreligger det ennå ikke noen samlet oversikt over politi- og lensmannsetatens kompetanse. Det er åpenbart et stort behov for å vurdere mer systematisk enn i dag etatens samlede behov for kompetansetilførsel i et 5 til 10 års perspektiv.

Fullført grunnutdanning ved Politihøgskolen er på mange måter bare en god begynnelse på politityrket. Livslang læring har blitt en nødvendighet for ansatte innenfor de fleste virksomheter. Takten i samfunnsutviklingen og de store sosiale endringene i nærmiljøene krever ikke minst en politi- og lensmannsetat som kontinuerlig må holde seg ajour med hva som skjer og hvilke implikasjoner hendelsene har for deres oppgaveutførelse.

Politirettet forskning og analyse vil for eksempel være viktige virkemidler for å sikre at politi- og lensmannsetaten kan tolke og trekke de riktige prioriteringsmessige konsekvenser av samfunnsutviklingen og kriminalitetsutviklingen.

Kompetansekrav

Det må legges økt vekt på en generell heving av etatens lederkompetanse, både gjennom lederutvikling og ved at nye ledere til etaten velges ut fra et bredere rekrutteringsgrunnlag og med en bredere kompetansemessig bakgrunn enn i dag. Departementet vil legge vekt på at toppledere i etaten må besitte bred samfunnskunnskap og juridisk innsikt, allsidig ledererfaring og gode personlig egenskaper.

Politimesterstillingen er en nøkkelstilling og en lederstilling som forutsetter omfattende kompetanse. Samtlige av landets politimestere har i dag juridisk embetseksamen som grunnleggende kompetanse. Politiloven stiller ikke lenger formelle krav for stillingen som politimester, men i straffeprosessloven er det forutsatt at vedkommende har påtalemyndighet. Dette har i praksis medført krav om juridisk embetseksamen. Departementet legger til grunn at det også i fremtiden må settes krav om juridisk kunnskap på et visst nivå til topplederstillingen i et politidistrikt, selv om juridikum ikke anses å være det eneste alternativet til formalkompetanse.

De øvrige ledere på de forskjellige nivåer i politidistriktet har hovedsakelig juridisk eller politifaglig kompetanse. I de andre stillingene innenfor påtalemyndigheten i politiet, politifullmektig, politiadjutant, politiadvokat og politiinspektør er det et krav om juridisk embetseksamen.

For stillingen som lensmann er det ingen formelle krav om politiutdanning, mens det i de øvrige politistillingene (og lensmannsbetjenter, -førstebetjenter og -fullmektiger) i prinsippet er krav om politiutdanning. Departementet ser det som viktig at også kompetansekravene for politistillingene undergis en nærmere vurdering.

Politihøgskolens rolle

På sentralt nivå har Politihøgskolen ansvaret for å sikre politi- og lensmannsetaten kvalifisert personell. Politihøgskolen skal være en pådriver i utvikling av

ny kunnskap og være et politifaglig kompetansesenter, blant annet gjennom aktiv politirettet forskning og formidling av resultatene. Bruk av ny teknologi og fjernundervisning vil gi etatens ansatte bedre tilgang til Politihøgskolens tilbud. Lokalt er det en del av den enkelte leders ansvar å bidra til en kompetanseutvikling som gjør enheten bedre i stand til å løse sine oppgaver og møte nye utfordringer. Det påligger også den enkelte medarbeider å holde seg ajour i jobben, aktivt skaffe seg ny kunnskap og formidle kompetanseutviklingsbehov til sin leder.

Politiforskningen er viktig for å lykkes i kriminalitetsbekjempelsen og stå best mulig rustet til å møte nye kriminalitetsområder.

Rekruttering

Som del av sin rekrutteringspolitikk legger departementet blant annet til grunn prinsippet om at ansatte til politi- og lensmannsetaten skal rekrutteres fra ulike sosiale grupper og gjenspeile samfunnet med hensyn til livserfaring, yrkesbakgrunn og utdanning. Et stadig mer flerkulturelt samfunn medfører dessuten at man må legge til rette for en rekruttering til politiyrket som reflekterer det kulturelle mangfoldet.

Spesielle utdanningsbehov

Den teknologiske utviklingen har økt behovet for å rekruttere personell fra andre utdanningsmiljøer enn Politihøgskolen og det juridiske fakultet. Man må i årene framover ytterligere forsterke og åpne for å supplere og integrere andre utdanningsbakgrunner enn de man tradisjonelt ser i etaten. Dette gjelder for eksempel ingeniører, økonomer, samfunnsvitere, informatikkandidater, revisorer mv.

Medarbeidere fra andre profesjoner enn de som rekrutteres til etaten i dag, vil påvirke organisasjonskulturen i etaten og stille ytterligere krav til den enkeltes samarbeidsevne og fleksibilitet.

Politiet må i årene framover stadig utprøve de muligheter ny teknologi gir, både når det gjelder effektivitet i egen organisasjon og i forhold til de oppgavene som skal løses innenfor kriminalitetsbekjempelsen og tjenesteytingen.

Gjennom en tilpasset bruk av IKT i opplæringsøyemed vil man dessuten, i langt større grad enn i dag, kunne integrere opplæringen i arbeidsmiljøet. Dette vil kunne rasjonalisere gjennomføringen av tradisjonelle kurs og opplæring, samtidig læreinstusjonene bedre kan tilpasse sine utdanningsopplegg til den praktiske situasjon studenten befinner seg i. Teknologibasert opplæring, »E-læring», vil etter hvert kunne supplere tradisjonell læring.

Grunnutdanningen

Grunnutdanningen for politipersonell gjennomføres ved en treårig høgskoleutdanning ved Politihøgskolen i Oslo eller ved avdelingen i Bodø.

Grunnutdanningen må forberede for arbeid med å ivareta samfunnets behov for trygghet, lov og orden. Den yrkeshverdagen som møter studentene etter avsluttet utdanning, vil for de fleste være direkte knyttet til operativ tjeneste og forebyggende politiarbeid. Dette medfører i tillegg at nyutdannede polititjenestemenn og -kvinner vil utføre ren ordenstjeneste hvor arbeidsopp-

gavene ofte er preget av rutine og inngripen mot rusmisbruk, vold og vinningsforbrytelser. Dette, sammen med målsettingen om en økt synliggjøring av politi- og lensmannsetaten, medfører et behov for utdannet personell som har den riktige kompetansen, blant annet med god evne til å kommunisere med publikum. Det er videre sentralt at personellet har de rette holdninger og innstillinger til tjenesten.

Grunnutdanningen skal være en generalistutdanning, dvs. at den skal gi et solid og bredt grunnlag for å gå inn i politiyrket. Det er gjennomført en intern evaluering av grunnutdanningen ved Politihøgskolen de siste årene. På dette grunnlaget er det fremmet forslag om revisjon av rammeplan og eksamensreglementer. Det utarbeides en avsluttende rapport, som skal gi grunnlag for å prioritere utviklingsoppgavene videre. Det er viktig at det foregår en kontinuerlig vurdering av grunnutdanningen, slik at den kan forberede best mulig for den varierte yrkeshverdagen nye politifolk møter.

Det er også behov for å utvikle opplæringstilbud for jurister og sivilt ansatte i politiet, som kan sikre disse gruppene grunnleggende kunnskap for arbeidet i politiet og påtalemyndigheten. Slik opplæring vil kunne bidra til samarbeid og god ressursutnyttelse på tvers av profesjonsgrensene.

Etter- og videreutdanningen

Departementet forutsetter at Politihøgskolen, Politidirektoratet, særorganene og andre samarbeidspartnere innenfor universitets- og høgskolemiljøene utvikler utdanningsmoduler og undervisningstilbud som sikrer at politi- og lensmannsetaten til enhver tid innehar den nødvendige kompetanse. Ved siden av faglig kompetanse innenfor etatens ulike virksomhetsområder, må det i fremtiden legges økt vekt på kunnskap om samfunnsforhold, kulturer, sosiale sammenhenger og tverrfaglig og tverretatlig samarbeid.

I forbindelse med oppbyggingen av spesialistkompetanse er det viktig at Politihøgskolen samarbeider med og bygger på den ekspertise som finnes blant annet i de andre særorganene. På denne måten vil Politihøgskolen få et overordnet ansvar for alle sider av politiutdannelsen samtidig som det utnytter den kompetanse som finnes i andre deler av politiorganisasjonen. På enkelte områder fremstår også samarbeid med andre utdannelsestinstitusjoner som aktuelt, idet det er grenser for hvilken bredde i utdannelsetilbud som kan og bør ivaretas innenfor Politihøgskolen.

Kunnskapsledelse og organisasjonslæring

Organisasjonslæring er forskjellig fra den individuelle læringsprosessen. Organisasjonslæring innbefatter den kunnskap som er nedfelt i organisasjonen selv - i dens organisasjonskart, i dens organisasjonskultur, historie og i retningslinjer/instrukser.

Politi- og lensmannsetatens kompetanse er summen av de enkelte ansattes kompetanse, og av de effekter som oppnås gjennom organisering, planlegging og ledelse. Etaten er imidlertid i besittelse av betydelig mer kunnskap. Den finnes i arkivet, i notater, brev, som instrukser, veiledninger, virksomhetsplaner og handlingsplaner. Til sammen utgjør dette politi- og lensmannsetatens kunnskapskapital.

Tilgjengeligheten til og bruken av den samlede kunnskapskapitalen er imidlertid mindre enn ønskelig i politiet. Sterkere fokus må rettes mot kunnskapsledelse. Etatens lederne må gå foran i aktiv bruk av nye metoder og ny teknologi for å påvirke holdninger og bevissthet til innsamling og deling av kunnskap. Bare på den måten kan kunnskapskapitalen utnyttes bedre enn i dag.

3.6.1 Oppsummering

- Samfunnsutviklingen påvirker i økende grad også kompetansebehovene og kompetansekravene i politi- og lensmannsetaten. For å møte de utfordringene politiet står overfor vil det være behov for å utvikle bedre og klarere strategier for kompetanseutvikling i politi- og lensmannsetaten. Det gjelder blant annet rekrutteringspolitikk og læringsformer. Strategiene må forankres gjennom et samarbeid mellom Politihøgskolen, øvrige særorgan og Politidirektoratet.
- Strategiene for kompetanseutvikling må ta utgangspunkt i behovet for en generell heving av politi- og lensmannsetatens kompetanse både innenfor operative disipliner og samfunnsforståelse, med særlig vekt på utvikling av lederkompetanse.
Det må legges til rette for at yrkesrettet opplæring i større utstrekning foregår i den sammenhengen der kompetansen skal brukes. Opplæring på eget arbeidssted kan nå flere og dessuten redusere kostnadene ved opplæringen.
- Strategiene for kompetanseutvikling må omfatte stillingsstrukturen med sikte på å utvikle kompetansekrav som samsvarer med nye krav og forutsetninger. Politireformens strukturelle og organisatoriske forslag må være et viktig premiss i strategien. Det gjelder særlig kompetansekrav til ledere på alle nivåer, og i forhold til de kravene politireformen stiller til innsikt og forståelse for kompliserte endringsprosesser.
- I lys av endrede rammebetingelser bør strategiene legge til rette for en mer differensiert rekruttering til politi- og lensmannsetaten. Dette berører så vel rekruttering av personer med annen etnisk eller kulturell bakgrunn som medarbeider med høy kompetanse fra andre utdanningsinstitusjoner.
- Politihøgskolens utdanningstilbud må stadig vurderes og videreutvikles slik at det er i samsvar med endringer i etatens utdanningsbehov og med endringer i rammebetingelser og krav. De fleste av politiets daglige oppgaver er knyttet til den publikumsnære tjenesten «ute i gata». Det er derfor en utfordring for Politihøgskolen å utdanne personell med høy kompetanse, og som også kan utføre de daglige praktiske oppgaver. Det må blant annet vurderes muligheter for økt samarbeid med andre utdanningsinstitusjoner om utdanningstilbud, eventuelt om det kan være aktuelt å kjøpe tjenester fra andre.

3.7 Bemanning og bemanningsbehov i politi- og lensmannsetaten

3.7.1 Bakgrunn

Stortinget har i forbindelse med tidligere budsjettbehandlinger anmodet om en oversikt over stillingsbehovet i politi- og lensmannsetaten. Dette kom blant annet til uttrykk i budsjettinnstilling S.nr. 4 (1995-96) hvor det heter:

"

Komiteen savner en landsdekkjande oversikt over behovet for nye politi- og lensmannstillinger i åra fremover. På denne bakgrunn vil komiteen be Justisdepartementet om å utarbeida ein samla behovsplan for nye tjenestemannstillinger innanfor politi- og lensmannsetaten fram til 2005".

På denne bakgrunn igangsatte departementet det såkalte »Ressursprosjektet» som munnet ut i en bemanningsplan. I forbindelse med tildeling av polititjenestemannsstillinger i 1999 og 2000 har det vært sett hen til de behovsvurderinger og den metodikk som planen legger til grunn.

Forslagene i denne stortingsmelding vil blant annet åpne for frigjøring og omplassering av et større antall stillinger i etaten. Bemanningsplanens konkrete anslag over stillingsbehovet i tiden framover vil derfor måtte revurderes og tilpasses de nye forutsetninger som struktureringsforslagene (sammenslåing av politidistrikter) innebærer. Bemanningsplanen kan således ikke ses som et forslag fra Regjeringen om en plan for en eventuell fremtidig ressursmessig opptrapping av politiets innsats.

Departementet finner det likevel nyttig å informere Stortinget om bemanningsplanens innhold. Den gir nyttig bakgrunnsinformasjon som er av betydning for fremtidig vurdering av bemanningsbehovet i etaten.

3.7.2 Bemanningsplanen

Planen tok utgangspunkt i politi- og lensmannsetatens bemanning i 1998, vurderte stillingsbehovet og korrigererte for forventet avgang. Den presenterer behovstall frem mot 2005, med bakgrunn i et nærmere definert sett av kriterier for »riktig» bemanning. Første del av rapporten gir en oversikt over bemanningen i politi- og lensmannsetaten i 1998.

Hovedkriteriet i planens beregningsmodell har sin basis i Statistisk sentralbyrås kommuneklassifisering, som bygger på faktorer som botetthet, sentralitet, næringsveier m.m. I beregningen inngår også antall registrerte forbrytelser i politidistriktet og det gis mulighet for å kompensere for vanskelig geografi.

Planen konkluderte med at politiet, for å kunne utføre sine oppgaver i henhold til de forutsetninger som planen legger til grunn, må tilføres 1900 nye årsverk frem mot 2005. Planen avslutter med en bemanningsmessig behovsvurdering for alle landets distrikter. I det påfølgende gis en mer detaljert fremstilling av bemanningsplanens innhold.

Bemanningsutviklingen siden 1985

Politi- og lensmannsetaten har gjennom de siste 10-15 årene hatt en betydelig økning i bemanningen. I perioden 1985 - 98 er det opprettet 3.430 nye stillinger

i politi- og lensmannsetaten. Stillingsveksten må imidlertid ses i lys av blant annet endrede rammebetingelser. I løpet av disse årene har politiets rammebetingelser endret seg og oppgavene har endret karakter og økt i volum. For oppgavenes del pekes det særlig på økte kontrolloppgaver.

I bemanningsplanen vurderes også en rekke andre faktorer som kan ha medført at den reelle økningen i politiets personellressurser er blitt lavere enn økningen i antall faste stillinger tilsier. De såkalte ekstrabetyingene/ "gråstillingene" ble i denne perioden gjort faste med den følge at antallet faste stillingshjemler i etaten økte med ca. 500, men uten at det reelt sett medførte at politiet fikk økte personellressurser.

Videre har hvert enkelt politidistrikt, i forbindelse med innføring av IKT i etaten, sett seg nødt til å øremerke personell til drift og opplæring innen IKT. Innføring av den såkalte "Grodagen" har også for politi- og lensmannsetaten medført reduksjon av antall årsverk.

I 1994 ble det administrative ansvaret for lensmannsetaten overført fra fylkesmennene til politimestrene. I forbindelse med overføringen ble politiet tilført 25 årsverk som kompensasjon for økningen i oppgaver, noe man i planen betegnet som en »underdekning». For øvrig har også en del oppgaver falt bort og blitt overført til andre etater. Dette gjelder blant annet bidragssakene som ble overført til Trygdeetaten i 1992. Bidragssakene la beslag på store ressurser i etaten - og ved overføringen ble mange årsverk frigitt.

Kriminaliteten har de siste tiår vist en betydelig økning, jf. pkt. 2.5 »Kriminalitetsutviklingen». Det er registrert en betydelig økning i antall saker, særlig innen forbrytelser. Straffesakene er blitt mer omfattende og tidkrevende og har i noen grad fått en mer alvorlig karakter - spesielt innenfor områder som vold, narkotika og økonomisk kriminalitet. Det har vært en tiltagende tendens til raske endringer hvor kriminelle i større grad retter sin virksomhet mot områder hvor profittpotensialet er størst mulig og oppdagelsesrisikoen lav. Kriminelle gjør i økende grad bruk av ny teknologi og mer avanserte fremgangsmåter. Kriminaliteten fremstår i økende grad som mer organisert og med internasjonale forbindelseslinjer.

Disse negative endringene i kriminalitetsbildet stiller store og nye krav til politiets innsats, som har virkning på ressursbehov, prioriteringer, metodebruk, kompetanse og organisering.

I bemanningsplanen har man vurdert effekten i årsverk som følge av økningen i antall forbrytelser i perioden 1985 - 97, på to alternative måter. Forutsetningene som er lagt inn fører til meget ulike resultater for de to alternativene:

1. Det legges til grunn 1000 saker pr. jurist pr. år og 150 saker pr. etterforsker pr. år. Man har da ikke tatt hensyn til den forskjellen som ligger i at en større del av saksporteføljen er blitt mer krevende samt at en del av straffesaksvolumet generer lite arbeid. Dette siste gjelder blant annet et stort antall saker som ligger til »obs» i påvente av at eventuelle opplysninger skal dukke opp. Økningen i antall straffesaker er i planen beregnet til å tilsvare 1.165 årsverk på etterforsknings- og påtalesiden. I tillegg kommer merarbeid til journalføring, administrasjon, pågripelse / transport m.m, estimert til ca. 350 årsverk. Økning er totalt anslått til ca. 1.500 årsverk.
2. Den andre beregningsmåten tar utgangspunkt i den faktisk ressurs- og

straffesakssituasjon i 1985. Det året var det 23 forbrytelser pr. årsverk i etaten. Dette var økt til 32 i 1998. Dersom forholdstallet fra 1985 videreføres, vil det bety at kriminalitetsøkningen representerer en merbelastning tilsvarende ca. 4.000 årsverk.

Videre utgjør i følge bemanningsplanen, økningen i forvaltningsoppgavene/sivile oppgaver et samlet behov for en bemanningsøkning på ca. 300 årsverk, jf. tabell 3.1.

Tabell 3.1: Saksmengde for forvaltningssaker/sivile saker i 1983 og 1997.

Saksområde	År 1983	År 1997
Utstedte pass	218.444	358.820
Utlendingssaker	70.884	213.100
Våpensøknader	34.754	42.602
Lotterisøknader	16.190	23.811
Tvangssaker	158.246	135.863
Gjeldsordningssaker	0	2.547

Av andre oppgaver som har påvirket ressurs situasjonen nevner planen gjeldsordnings sakene. De ble tilført lensmennene som namsmenn i 1990-årene. Siden gjeldsordningsloven trådte i kraft har det vært en jevn økning i sakstallet.

De økende behovene for spesial og videreutdanning i etaten har medført en betydelig vekst i videreutdanningssystemet, blant annet i regi av Politihøgskolen. Dette har også »lagt beslag» på personellressurser.

Tabell 3.2: Konsekvenser av viktige endringer i politiets rammebetingelser siden 1985:

Type endring	Tillegg	Fradrag
1. Nyopprettede stillinger fra 1985 – 1998	3.430	
2. »Gråstillingene» (overtallige polititjenestemenn i 1985)		500
3. Lokal IKT. Innsparing - 4% av total bemanning. For teknisk drift kreves 86 årsverk	340	86
4. Innføring av »Grodagen»		50
5. Overføring av det adm. ansvaret fra fylkesmann til politimester i 1994		25
6. Frigjorte årsverk ved overføring av bidragssakene til trygdeetaten.	340	
7. Økning i antall forbrytelser fra 1985 – 1998 – ca. 150.000 forbrytelseraker. Det er her to alternativer for beregning av årsverk, jfr. ovenstående		1.500 – 4.000
8. Økning i forvaltningsoppgaver/ sivile gjøremål i perioden 1985 - 1998		300
9. Lensmannsprosjektet 1989-91. Innføring av data med namssak, Admisys m.v. Beregnet innsparing:	290	
10. Pålagt utdanning UEH		100
11. Politihøgskolens innsats – flere instruktører, hovedveiledere m.v		170

Tabell 3.2: Konsekvenser av viktige endringer i politiets rammebetingelser siden 1985:

Type endring	Tillegg	Fradrag
12. Instruktører i operativ utdanning (lavt estimat)		60
13. Innsparing ved opprettelse av Statens innkrevings-sentral. (Beregnet av Justisdep.)	135	
14. Politiets datatjeneste – økning i personell fra 85-98		60

Vurdering av bemanningssituasjonen frem til 1999

Legger man planens minst ressurskrevende alternativ til grunn, konkluderes det med at målsettingen fra er nådd, men at ressurstilgangen ikke har vært tilstrekkelig til å kompensere for politiets nye og økte oppgaver siden 1985.

Av de mer krevende forhold og arbeidsbetingelser, som vanskelig lar seg beregne ut fra bemanningsmodellen, er for eksempel:

- Forverring av de ordensmessige forhold, særlig i de større byene. Bemanningen ved bypolitets ordensavdelinger er blitt redusert. Politiets manglende tilstedeværelse og innsats på offentlig sted er påtakelig, og ofte kritisert av publikum. Det er et klart behov for økt ordenstjeneste og mer synlig politi.
- Forholdsvis langt større ressurser brukes til etterforskning i dag enn i 1985. Det betyr ikke at politiet kan si seg fornøyd med innsatsen eller resultatene. Oppklaringsprosenten for blant annet vinningskriminalitet og biltyveri er fremdeles for lav.
- På områder som organisert kriminalitet, narkotika, økonomisk kriminalitet, miljøforbrytelser og forebyggende arbeid i trafikken, forventes det at politiet øker innsatsen.

Bemanningsplanen opererer med uttrykket »forsvarlig nivå», dvs. tilvekst for å nå en bemanning som står i forhold til økt arbeids- og forventningspress siden 1985. Planen, som forelå i 1998, foreslo ca. 1.000 stillinger som den kalte et «etterslep» for å være på samme nivå i 1998 som man var på i 1985. Departementet er av den oppfatning at det er flere sider ved utredningen om bemanning som bør vurderes nærmere. Det gjelder både med hensyn til de forutsetninger som er lagt til grunn, samt prognoser for fremtidig utvikling og behov.

I neste avsnitt gis en oversikt over bemanningsplanens vurderinger av bemanningsbehovet i forhold til fremtidige utfordringer (1999-2005).

3.7.3 Planens anslag av stillingsbehovet mot år 2005

Innledning

Det er grunn til å understreke at bemanningsøkning ikke er det eneste svar på dagens og morgendagens utfordringer for norsk politi. Når det gjelder bruk av andre virkemidler for å øke innsatsen, bedre resultatene, effektiviteten og/eller kompensere for manglende stillingsvekst, forventer departementet at for eksempel IKT-investeringene skal gi større synbare, positive effekter.

I bemanningsplanens premisser konstateres imidlertid, med basis i erfaringer fra noen politidistrikter, at den første tiden etter innføring av såkalte

basisløsninger (BL) ikke har medført den effektivitetsforbedring i straffesaksarbeidet som var forventet.

Mye tyder på at større politidistrikter vil kunne gi bedre og mer koordinerte løsninger ved bruk av BL-systemet. Bemanningsplanens vurderinger og konstateringer bygger opp under denne påstanden.

Bemanningsplanen konstaterer også at det synes å være et betydelig potensial for mer rasjonell ressursutnyttelse ved omfordeling av årsverk mellom politidistrikter. Omfordelingspotensialet må også ses i sammenheng med at politiets beredskapsfunksjoner, dvs. politiets evne til å håndtere situasjoner utover den daglige, løpende virksomhet.

Kravene til kvalitet i politiets arbeid generelt og etterforskning spesielt blir stadig strengere. Straffesakene blir stadig flere, mer kompliserte og krevende.

Forvaltningsgjøremålene har hatt en jevn stigning de siste 15 årene. På to områder har arbeidsmengden økt sterkt. Dette gjelder antallet utlendingssaker og passutstedelser. Større innvandring og flere asylsaker utgjør økningen i utlendingssakene. Videre utstedes det nå langt flere pass enn tidligere, noe som skyldes større reiseaktivitet samt at barn må ha egne pass.

3.7.3.1 Forholdet politiutdannet personell versus personell av annen kategori

I bemanningsplanens premisser anbefales det at andelen politiutdannet personell bør utgjøre ca. 70% av den totale bemanning. En viktig faktor er at politiutdannet personell i størst mulig utstrekning skal utføre politioppgaver, og ikke oppgaver som kan utføres av personell med annen utdanningsbakgrunn, for eksempel administrativt personell. En konsekvens av denne forutsetning er at ca. 30 % av de ansatte bør være personell av annen kategori (jurister, administrativt personell, arrestforvarere m.m.).

Konsekvenser av økt politibemanning

Økte politiresurser forutsettes å resultere i at mer kriminalitet blir avdekket, etterforsket og iretteført. Bemanningsplanen la til grunn at:

- Politiet må tilføres ca. 1900 nye årsverk totalt sett i perioden 1999-2005 for å kunne utføre sine oppgaver med en kvalitet og et resultat som ikke ligger tilbake i forhold til 1999 tallene.
- Det bør være et forholdstall på 70/30 for politiutdannet personell versus andre kategorier (jurister, administrativt personell, arrestforvarere m.m.)
- Det bør utvikles bedre indikatorer for forholdstall mellom kategoriene politistillinger, jurister og administrativt personell. Dette er helt avgjørende dersom »produksjonskjeden» skal fungere etter forutsetningene.
- Politihøgskolens kapasitet må tilpasses den forventede årlige avgang av politiutdannet personell.

Når det gjelder forholdet mellom politiutdannet personell, utdanningskapasitet og stillingstilgang, bygger planen på følgende forutsetninger om utdannet antall studenter ved Politihøgskolen t.o.m. år 2003, se tabell 3.3.

Tabell 3.3:

Avgangskull 1999	384 politistudenter
Avgangskull 2000	422 politistudenter

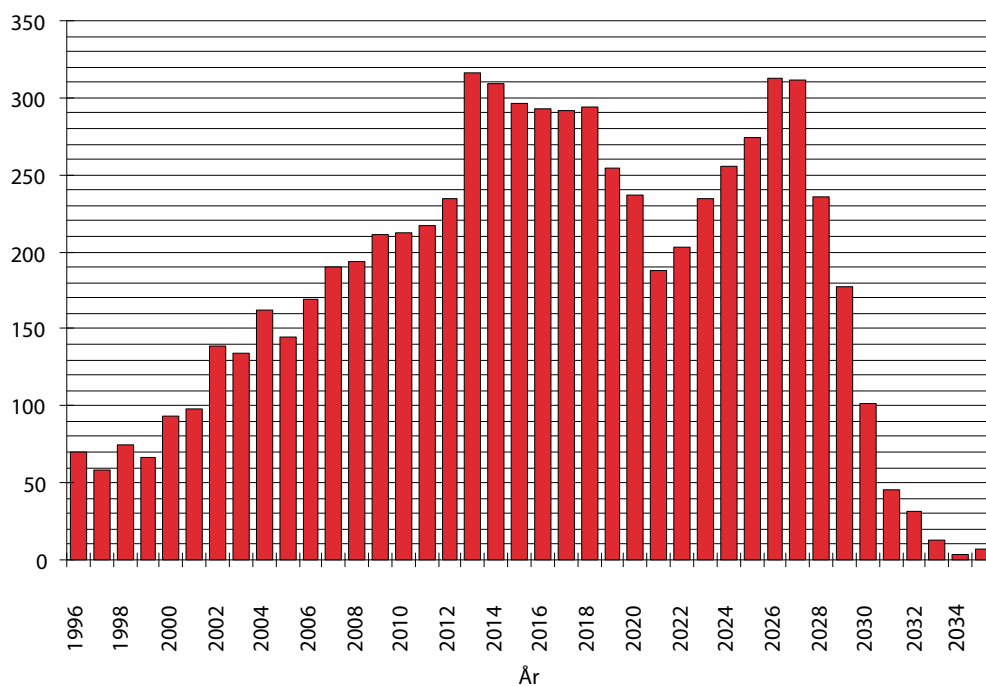
Tabell 3.3:

Avgangskull 2001	432 politistudenter
Avgangskull 2002	248 politistudenter
Avgangskull 2003	240 politistudenter
Sum utdannet (innen år 2003)	1726 politistudenter.

Avgangstall

Tabell 3.4 viser forventet avgang av polititjenestemenn i årene fremover.

Tabellen legger til grunn dagens pensjonsalder, henholdsvis 60 år for polititjenestemenn og 63 år for lensmannsbetjenter. Det er videre lagt til grunn at de ansatte går av med pensjon to år før oppnådd aldersgrense (polititjenestemenn 58 år og lensmannsbetjenter 61 år).



Figur 3.6 Beregnet avgang politiutdannet personell

Tabell 3.4: Sum forventet avgang ved oppnådd pensjonsalder innen år 2003

Avgang 1999	65
Avgang 2000	95
Avgang 2001	100
Avgang 2002	140
Avgang 2003	135
Stipulert avgang annen årsak	100
Sum avgang innen år 2003 politiutdannet personell	ca.635

Tabell 3.5: Forholdet mellom nyutdannede polititjenestemenn/kvinner og forventet avgang av slikt personell i perioden 1999 - 2003:

Sum nyutdannet politipersonell ved Politihøgskolen 1999 - 2003	1726
Minus sum avgang politipersonell i samme periode	635
Minus nyopprettede politistillinger i 1999 og 2000	640
Sum politiutdannet personell uten stillingshjæmmel pr. andre halvår 2003	451

På grunn av de fattede beslutninger om opptakstall ved høgskolen, vil det i perioden 1999 – 2003 uteksamineres langt flere studenter fra Politihøgskolen enn avgangen av politipersonell i samme periode.

3.7.3.2 Oppsummering

I 1999 og 2000 bevilget Stortinget midler til opprettelse av nye stillinger for samtlige som ble uteksaminert fra Politihøgskolen. Dette medførte opprettelse av til sammen 640 nye politistillinger. I samme periode er det i tillegg opprettet 124 stillinger av annen kategori (jurister/administrativt personell m.v.)

I St. prp. nr. 1 (2000-2001) har departementet foreslått et opptak på 240 studenter, hvilket samsvarer med bemanningsplanens forslag. Det legges opp til en harmonisering av forholdet mellom opptak/uteksaminerte studenter og ledige stillinger. Ut fra de studentopptak som er gjort legger departementet til grunn at studenttilgangen fra Politihøgskolen stort sett vil avhjelpe det stillingsbehov som bemanningsplanen legger til grunn. Slik sett er en vesentlig del av bemanningsplanen allerede oppfylt.

Forutsatt at det opprettes stillinger til alle som utdannes fra Politihøgskolen t.o.m. år 2003, gjenstår det i henhold til bemanningsplanen ikke et totalbehov på 1900 stillinger, men bare et behov på ca. 700 stillinger av annen kategori, dvs. jurister, administrativt personell, arrestforvarere, ingeniører m.v. Bemanningsplanen må for øvrig, i nåværende form, ikke anses som et forslag fra Regjeringen.

I lys av de nye forutsetninger som denne Stortingsmeldingen legger til grunn, vil departementet derfor be Politidirektoratet om å utarbeide en ny bemanningsplan parallelt med at de organisatoriske og strukturelle forslagene meldingen inneholder, gjennomføres.

Som det vil fremgå av anslagene i meldingens kapittel 6 »Økonomiske og administrative konsekvenser«, vil det bli frigjort et betydelig antall årsverk som departementet forutsetter å kunne styrke innsatsen mot de oppgaver og de aktiviteter som bemanningsplanen har pekt på som kritiske i forhold til bemanningsbehovet.

3.8 Historikk

3.8.1 Fremveksten av lensmannsetaten og politietaten

Innledning

For bedre å kunne forstå den kulturelle og organisatoriske utvikling i etaten, gis her et tilbakeblikk på den historiske utviklingen og på fremveksten av de to etatene som har dannet grunnlaget for dagens politi- og lensmannsetat.

På tross av at man i dag har én etat, er kulturene fra begge de to tidligere etatene; lensmannsetaten og politietaten, fremdeles levende. I arbeidet med omorganiseringen/videreutviklingen av etaten, er det ønskelig å sikre at det beste ved disse kulturene ivaretas og videreføres i fremtidens politi.

Fremveksten av lensmannsetaten

Lensmannsinstitusjonen vokste sannsynligvis frem allerede rundt inngangen til det 13. århundre, og antas å være den eldste organisasjon i Norge, som fremdeles eksisterer. Den første tiden hadde lensmennene først og fremst innkrevingsoppgaver, men var også tillagt oppgaver av mer politimessig art, som for eksempel ordensmessige oppgaver under avholdelse av tingene. Lensmennene var underlagt sysselmennene.

På 1300-tallet antas at ordningen med lensmenn var utbredt over hele landet, og det var sannsynligvis 60-80 lensmenn i Norge. På denne tiden ser det ut til å ha skjedd en kraftig økning i antall lensmannsdistrikter, spesielt på Østlandet, og det førte til at lensmennene ble knyttet til forholdsvis små distrikter. De fikk for øvrig i denne perioden økt myndighet og større autoritet. Lensmennenes foresatte var fogdene, etter hvert som disse overtok funksjonene etter de tidligere sysselmennene. Den enkelte fogd hadde ansvaret for et fogderi, som gjerne besto av en rekke lensmannsdistrikter. Antallet lensmenn ser ut til å ha økt ytterligere på 1500-tallet, men oppgavene synes fremdeles å ha vært stort sett de samme som ved opprettelsen av lensmannsinstitusjonen; innkrevingsoppgaver og utøvelse av politimyndighet.

Ved eneveldets innføring i 1660 var det sannsynligvis 300-350 lensmenn i landet. Eneveldet førte til et sterkere embetsmannsstyre og lensmennenes stilling som det ytterste forvaltningsledd ble styrket. Lensmannsdistriktene hadde blitt mindre, men arbeidsoppgavene var delvis blitt flere. Det ble sterkere klargjort at lensmennene var statsfunksjonærer. Lensmennenes funksjoner under eneveldet ble etter hvert utvidet.

Utover 1800-tallet begynte lensmennene å ansette medhjelpere, lensmannsbetjenter, som de selv lønnet. Det ble i hvert enkelt tilfelle fastsatt ved amtmannens autorisasjon hvorvidt den enkelte betjent kunne opptre på lensmannens vegne som politi. Etter hvert anså man for øvrig i praksis de autoriserte lensmannsbetjenter som beføyet til det.

Oppløsningen av unionen med Danmark i 1814 medførte ingen vesentlige forandringer i lensmannsetaten. Lensmennene utgjorde fortsatt det underordnede politi på landet, samtidig som de var tillagt en rekke sivile gjøremål, i første rekke oppebørsel og skatteinnfordring. Lensmennenes politigjøremål knyttet seg både til ordens- og kriminaltjeneste. Heller ikke innføringen av

kommunalt selvstyre i 1837 påvirket systemet med fogder og lensmenn på landet.

Fogdenes foresatte var hele tiden amtmennene, som var å anse som en slags "fylkespolitimester", idet hvert amt omfattet flere fogderier, som igjen kunne bestå av flere lensmannsdistrikter.

Fremveksten av politietaten

Innkrevingsoppgavene, som på landet ble ivaretatt av lensmennene, ble i byene allerede på 1200-tallet ivaretatt av en såkalt gjaldker. Gjaldkeren hadde også ansvaret for byordningen, herunder vaktholdet i byen. Til å utføre dette hadde han vektere.

Politioppgavene i byene, ble i likhet med hva som var tilfellet på landet, utover på 14 og 1500-tallet lagt under fogder; byfogder.

Etter eneveldets innføring ble embetsmannsstyret styrket og det skjedde en større grad av spesialisering innen embetsverket. Herunder ble politimesterembeter opprettet og politimestrene overtok byfogdenes politioppgaver. Politiet ble således etablert som en egen etat.

De første politimesterembeter ble opprettet på slutten av 1600-tallet - i to av stiftstedene (Trondheim 1686, Bergen 1692). Man kan si at derved ble de første egentlige politidistriktene her til lands etablert. De omfattet for øvrig kun selve byområdene. Utviklingen videre gikk meget langsomt. I 1744 ble Christiania politimesterembete opprettet og i 1776 fulgte Christianssand etter. I kjøpstedene utenom disse fire stiftsteder lå politioppgavene fortsatt til byfogdene. Den alminnelige dansk-norske politiforordning av 1701 gjalt imidlertid også for disse (fra 1738), slik at man på sett og vis kan si at samtlige kjøpsteder utgjorde "politidistrikter".

Politimestrenes og byfogdenes nærmeste foresatte var (stift)amtmannen.

I 1814 var det fortsatt bare fire politimestre i Norge, men utover på 1800-tallet fikk i alt 16 andre kjøpsteder sine politimestre. I noen tilfeller ble politimesterembetet utskilt fra byfogdembetet, mens det andre steder ble utnevnt politimester samtidig med at byen ble skilt fra det omkringliggende landfogderi. Politimestrenes embetsdistrikter omfattet bare selve byene.

3.8.2 Mot én etat og flere oppgaver

I 1859 ble landets første konstabelkorps opprettet i Christiania etter britisk forbilde. I årene som fulgte fikk by etter by sitt uniformerte ordenspoliti, samtidig som den gamle vokterordningen forsvant. Bypolitiet fikk derfor mer og mer preg av å være en særskilt etat, med en særskilt tjenestemanskultur. Politimestrene fikk etter hvert andre juridiske embetsmenn som medhjelpere (politifullmektiger og politiadjutanter), slik at bypolitiet kom til å fremstå som todelt; et overordnet og et underordnet politi. Ved siden av konstabelkorpset hadde man dessuten etterforskere (opdagelsesbetjenter), hvilket la grunnen for inndelingen i ordenspoliti og kriminalpoliti. Noe tilsvarende hadde man ikke i fogderiene.

På slutten av 1800-tallet ble fogdembetene gjort til gjenstand for spesialisering slik som byfogdembetene var blitt 200 år tidligere. Spesialiseringen av byfogdembetene hadde ført til opprettelse av politimesterembeter og at politiet ble en egen etat. Spesialiseringen av fogdembetene på landet førte denne

utviklingen ytterligere ett skritt videre . Politiet i byene og på landet ble nå stilt under felles ledelse ved at landet ble inndelt i politidistrikter med en politimester som øverste sjef både for bypolitiet og for lensmennene i deres egenskap av politi.

Ved lov av 21. juli 1894 om delvis omordning av det sivile embetsverk ble fogdembetene besluttet avskaffet, og fogdenes oppgaver fordelt på andre statlige embets- og tjenestemenn (politimestre, sorenskrivere, amtskasserere og lensmenn). Mange av embetsforretningene ble lagt til lensmennene. I lensmannsinstitusjonen fikk man dermed fortsatt en konsentrasjon av forskjellige forvaltningsgjøremål på én hånd.

Ved inndelingen av landet i politidistrikter ble det opprettet 26 nye politimesterembeter, og den tidligere distriktsinndelingen ble undergitt en omfattende revisjon. De nye politimesterembetene fikk seg tillagt områder som i stor utstrekning tilsvarte de tidligere fogderier. Noen av disse omfattet både by- og landkommuner, andre bare landkommuner. Samtidig ble 13 allerede bestående politimesterembeter i byene utvidet til å omfatte tilgrensende eller nærliggende landkommuner.

Gjennomføringen av reformen tok lang tid. Man ventet gjerne med reguleringen av det enkelte distrikt til vedkommende fogd gikk av. Først i 1919 var samtlige fogdembeter opphevet og alle politimestrene på plass.

Reformen medførte at det skarpe organisatoriske skillet mellom by- og landpoliti opphørte. Politiet i byene og på landet fikk en felles ledelse, med en politimester som øverste sjef både for bypolitiet og for lensmennene. Hele riket skulle fra nå av være inndelt i politidistrikter. Man må imidlertid erindre at dette bare gjalt politiopp gavene, ikke lensmennes sivile gjøremål eller administrasjonen av lensmannsetaten. Lensmannen skulle fortsatt være lokal representant for ulike statlige etater hvis grenser sjelden falt sammen med politidistriktets. Fortsatt var politiet i Norge organisert i to etater, og de kulturelle forskjeller mellom disse besto videre inn i det 20. århundre. Det skulle ta ytterligere 100 år fra 1894-reformen før politietaten og lensmannsetaten ble forent til én etat ved at også det administrative ansvar for lensmannsetaten ble overført fra fylkesmennene til politimestrene. Dette skjedde i 1994.

Politidistriktsinndelingen

Den nåværende inndelingen i politidistrikter har, som påpekt foran, røtter helt tilbake til opprettelsen av fogderiene på 15 - 1600-tallet. Da Norge fikk sin første politilov i 1927, var den omfattende 1894-reformen nettopp fullført. Det ble derfor ikke vurdert å endre distriktsinndelingen i sammenheng med innføringen av politiloven.

Politidistriktsinndelingen ble heller ikke påvirket av at politiet gikk over til å bli en rent statlig etat i 1937 (politiloven av 13. mars 1936). Tidligere var politiet en blandet etat - delvis statlig, delvis kommunal. Det kommunale ansvar for politiet gikk ikke lenger enn til å finansiere konstabelkorpserne, men en del kommuner i bidro i større grad til finansieringen av politiet mellom 1859 og 1937. Det gjorde for øvrig at staten ikke fritt kunne disponere disse utenfor kommunens grenser, og det var en av grunnene til at staten overtok det fulle ansvar for politibudsjettet fra og med 1937. Politiet i Norge er alltid blitt ledet rent faglig av de sentrale statlige myndigheter. Fagansvaret har helt siden

1818 ligget hos Justis- og politidepartementet. Finansieringsmessige hensyn synes ikke å ha hatt noen innflytelse på inndelingen av politidistriktene, og overgangen til en rent statlig etat medførte derfor heller ikke noen endringer i denne.

Distriktsendringer etter 1894-reformens gjennomføring har kun bestått i mindre justeringer og vært knyttet til enkeltsaker. Noen få distrikter er nedlagt, andre opprettet, men antall politidistrikter har praktisk talt vært konstant helt frem til i dag.

3.9 Organisasjonsutvikling fra 70 årene til i dag

Fremstillingen under tar for seg de viktigste organisatoriske reformer i etaten, med vekt på de siste 5-10 årene. Hensikten er å sette meldingens reformforslag inn i et historisk perspektiv. Kjennskap til og innsikt i etatens organisasjonshistorie bør tillegges stor betydning når departementets reformforslag i denne meldingen blir vurdert, bedømt og iverksatt.

Politiet og lensmannsetaten har i etterkrigstiden gjennomgått få strukturendringer, men det har blitt opprettet sentrale enheter som skal fungere som bistandsorganer for politi- og lensmannsetaten. Utrykningspolitiet og Politiets overvåkningstjeneste ble opprettet i 1937 (embetet som overvåkningssjef i 1957) og Kriminalpolitisenralen ble organisert som eget sentralorgan i 1959.

På grunn av en økende og mer komplisert kriminalitet på begynnelsen av 1970-tallet sto man overfor sentrale spørsmål når det gjalt politiets framtidige utvikling og organisering. På denne bakgrunn ble det i 1976 satt ned et utvalg som skulle utrede politiets rolle og oppgaver i samfunnet (Politirolleutvalget del I NOU 1981:35 og del II NOU 1987:27). Utvalgets konklusjoner har hatt stor betydning for politiets utvikling de siste 10-årene. Politirolleutvalgets prinsipper for politiets oppbygging, virksomhet og rolle i samfunnet har blitt lagt til grunn i den senere utviklingen av politiet og lensmannsetaten.

Fram til begynnelsen av 1980-tallet var det betydelige variasjoner i politikamrenes formelle organisering. Departementet ønsket å forbedre organiseringen ved politikamrene, og hadde et overordnet mål om å frigjøre ressurser for politiets primæroppgaver. I 1983 kom departementet med et rundskriv (G-91/83) hvor man la grunnlaget for en mer enhetlig organisering av kamrene. I rundskrivet ga departementet politimestrene retningslinjer for organisasjonsutvikling ved politikamrene. Departementet fastsatte politiets organisering ut fra et skille mellom ordre- og direktivmyndighet, og plasserte juristene i stabsposisjon, direkte underlagt politimesteren, og med direktivmyndighet. Det ble lagt vekt på at man måtte organisere tjenesten slik at de administrative ordningene ble enklere og at det politifaglige ble gitt mulighet til en ytterligere profesjonalisering. Departementet gikk inn for at kamrene ble organisert etter 3 hovedmodeller, basert på en inndeling av politikamrene etter antall ansatte og størrelse. Inndelingen gjalt store kamre med over 100 ansatte, mellomstore kamre med opp til 100 ansatte og små kamre med under ca. 30 ansatte. Oslo politikammer ble holdt utenfor (Rundskriv G-91/83).

På slutten av 1980-tallet var det generelt en økende misnøye i politiet og lensmannsetaten, både når det gjalt organiseringen av ytre etat og den sentrale ledelsen. Poli- og lensmannstjenesten var ulikt organisert i byer og

bypregede områder. Enkelte byer hadde politikammer som utførte polititjenesten, mens byfogden eller kommunen utførte de sivile oppgavene. Andre byer hadde politikammer/politistasjon som utførte polititjenesten og et lensmannskontor som kun utførte sivile oppgaver. En tredje variant, og den mest utbredte, var at politikammeret/-stasjonen utførte polititjenesten i bykjernen og lensmannskontoret hadde ansvar for både de sivile oppgavene og polititjenesten utenfor bykjernen. Organiseringen ble sett på som lite publikumsvennlig. Det var uklart hvem publikum skulle forholde seg til i enkelte saker.

Sommeren 1990 ble det oppnevnt et utvalg som skulle se på muligheten for å effektivisere polititjenesten i distriktene. Utvalget fikk i mandat å vurdere forholdet mellom de politimessige og sivile gjøremål, den overordnede styringen av lensmannsetaten, lensmannsetatens oppgaver i byområder og prinsipper for regulering av distriktsgrenser innen lensmannsetaten. Utvalget fikk også i oppdrag å vurdere ressursbruken og eventuelle organisasjonsmessige endringer. Lensmannsutvalget leverte sin innstilling 27. juni 1991 (NOU 1991:29 «Lensmannsetatens oppgaver og organisering»), og anbefalte en harmonisering av oppgavene i politiet og lensmannsetaten, slik at ethvert politikammer, bortsett fra påtalefunksjonen, skulle utføre de samme oppgavene som et lensmannskontor. Utvalget så det som en sentral utfordring å komme fram til en organisasjonsform som kunne gi en enhetlig struktur for hele landet.

I desember 1991 la regjeringen fram stortingsmeldingen «Om bekjempelse av kriminalitet» (St.meld.nr. 23 (1991-92)), som omfattet politirolleutvalgets to delutredninger og lensmannsutvalgets innstilling. I stortingsmeldingen ble det lagt vekt på at grunnlaget for den videre utviklingen i politiet og lensmannsetaten måtte være at politiet skal ha et desentralisert og sivilt preg og tilpasse seg lokalsamfunnet gjennom et samspill med publikum. Meldingen la vekt på at det er viktig å ha organisasjonsformer som er tilpasset de utfordringer politi- og lensmannsetaten står overfor. Under behandlingen av meldingen ga et flertall i Stortingets justiskomite tilslutning til at det administrative ansvaret for lensmannsetaten kunne overføres fra fylkesmannen til politimesteren.

På bakgrunn av NOU 1991:29 og St.meld.nr. 23 (1991-92) ble det i desember 1992 etablert en prosjektgruppe som skulle følge opp lensmannsutvalgets forslag og utrede de praktiske konsekvensene av å overføre det administrative ansvaret for lensmannsetaten fra fylkesmann til politimester. Prosjektgruppen fikk samtidig i oppgave å utarbeide utkast til modell for hvordan lensmannskontorene organisatorisk kunne knyttes opp mot politikamrene. Prosjektgruppen avga sin innstilling 17. mars 1993 (Veierød-utvalgets innstilling), og foreslo at Justisdepartementet utarbeidet retningslinjer for en «lederpolicy» som baserte seg på mål-, resultat- og verdibasert ledelse. Veierød-utvalgets innstilling representerte starten på den omorganiseringen som startet i politi- og lensmannsetaten i 1994.

En sentral styringsgruppe fulgte opp Veierødutvalgets arbeid, og departementet iverksatte rapportens forslag, med visse modifikasjoner, gjennom rundskriv. I februar 1994 sendte departementet ut rundskriv G-18/94 «Rammemodell for politidistriktets organisering, mv.» som ga retningslinjer for overføringen av lensmannsetaten og iverksetting av ny organisasjonsstruktur

i politidistriktene. I desember 1995 kom rundskriv G-111/95 «Fastsetting av ny organisasjonsstruktur i politidistriktene», som til en viss utstrekning var en tillempling til politimestrenes synspunkter på organiseringen av politidistriktene. Målsettingen med overføringen og omorganiseringen var å få en mer helhetlig styring og ledelse, samt å frigjøre ressurser for å oppnå en bedre polititjeneste, bedre publikumsservice og derved en mer effektiv kriminalitetsbekjempelse (fase 1 i OU-prosessen).

Første fase av organisasjonsutviklingsarbeidet (OU fase 1) i politi- og lensmannsetaten kan i all hovedsak vurderes som avsluttet. De fleste politidistriktene er organisert etter Veierød-utvalgets rammemodell, med et politimesternivå og et driftsenhetsnivå. De største politidistriktene, samt noen små, har fått beholde organiseringen med funksjonelle driftsenheter (fagavdelinger). Med bistand fra Statskonsult ble det høsten 1999 foretatt en evaluering av virkningene/effektene av de endringene som ble gjennomført i forbindelse med fase 1. Evalueringsrapporten ble ferdigstilt våren 2000.

I rundskriv G-18/94 viste departementet til at etter at fase 1 er gjennomført må man, i lys av blant annet kriminalitetsutviklingen og demografiske og kommunikasjonsmessige forhold foreta en vurdering av antall driftsenheter og politidistrikter, samt regulering av grenser på driftsenhetsnivå, med sikte på å effektivisere den administrative strukturen og frigjøre ressurser til operativt politiarbeid. Rundskrivet ga retningslinjer for behandling av reguleringssaker på driftsenhetsnivå. Med utgangspunkt i rundskriv G-27/96 har det blitt foretatt 41 sammenslåinger, 3 grensereguleringer og opprettet 2 nye lensmannsdistrikter. Det er pr. 1. januar 2000 329 lensmannsdistrikter og 70 politistasjoner: 398 driftsenheter til sammen fordelt på 54 politidistrikt, 19 fylker og 435 kommuner. I noen av sakene har det vært lokal uenighet om sammenslåing. Med rundskriv G-100/99 bestemte departementet at behandling av forslag om grenseregulering i saker hvor det er lokal uenighet skal avvente til etter at en avklaring på den framtidige politidistriktsstrukturen foreligger. Forslag om grenseregulering i saker hvor det er lokal enighet, vil departementet behandle løpende.

Parallele prosjekter

Samtidig med oppstart og gjennomføring av organisasjonsutviklingsprosessen i politi- og lensmannsetaten, startet andre prosjekter som har hatt betydning for utviklingen og etatsstyringen av politiavdelingens underliggende enheter.

I siste halvdel av 1993 startet prosessen med å omorganisere Politiavdelingen, og sommeren 1994 forelå avdelingens nye organisasjonsstruktur. Man la vekt på å få til en organisering som sikret en helhetlig styring av politi- og lensmannsetaten, gjennom opprettelse av en egen etatsstyringsseksjon.

I samme periode etablerte man etatsstyringsprosjektet. Etatsstyringssystemet ble utprøvd gjennom flere pilotprosjekter i 1994, og gjennomført i alle politidistriktene i 1996. I etatsstyringsprosjektet tok man sikte på å utvikle en ny modell for styring i og av politi- og lensmannsetaten. Modellen vektlegger mål- og resultatstyring, og hovedhensikten er å redusere detaljstyringen av ytre etat gjennom økt delegasjon av oppgaver og fullmakter.

I 1993 startet departementet arbeidet med å utvikle en strategisk plan for anvendelse av IKT i politi- og lensmannsetaten. Gjennom satsing på IKT ble det lagt opp til en effektiv støtte for hensiktsmessig oppgaveløsning. Det ble utviklet et særskilt program for gevinstrealisering i forbindelse med utplassering, hvor målsettingen var å frigjøre ressurser som kunne settes inn i andre, prioriterte oppgaver.

I 1994 utarbeidet departementet, i samarbeid med fagorganisasjonene en personalpolitisk handlingsplan for underliggende enheter. Gjennom handlingsplanen forpliktet Politiavdelingen sine underliggende enheter til å ivareta personalfunksjonen - og utarbeide virksomhetsplaner. På bakgrunn av handlingsplanen ble det utarbeidet retningslinjer og iverksatt tiltak både sentralt og lokalt.

Med bakgrunn i at Justisdepartementet gjennom budsjettinnstilling S.nr. 1 (1995-96) fikk i oppdrag å utarbeide forslag til bemanningsplan frem mot år 2005, ble det opprettet et prosjektet som fikk i oppdrag å kartlegge ressursbruken i politi- og lensmannsetaten, samt fremme forslag til hvordan de samlede ressursene kunne utnyttes mer effektivt. Ressursprosjektet ble oppdelt i fire delprosjekter og delrapportene ble samordnet våren 1999.

I mai 1996 ble det igangsatt et arbeid med å utarbeide en plan for organiseringen av den sivile rettspleien på grunnplanet for nivået under herreds- og byrettene.

I 1998 ble det oppnevning et utvalg som skulle fremme forslag om endringer i distriktsinndelingen i politi- og lensmannsetaten, landsdelsordningen, de sentrale særorganer og politiets sentrale, faglige og politiske ledelse i Justisdepartementet. Politidistriktsutvalget leverte sin innstilling våren 1999 (NOU 1999:10).

Politidistriktsutvalgets forslag vedrørende politidirektorat ble utkvittert ved Ot.prp. nr. 7 (1999-2000) om den sentrale politiledelsen. Det samme anses å gjelde rapporteringslinjene for særorganene, og til en viss grad også i forhold til deres organisering. Herværende stortingsmelding skal spesielt utkvittere de øvrige av forslagene i NOU 1999:10, samt »Ressursprosjektet» og NOU 1998:4 »Politiets overvåkingstjeneste».

Det er for øvrig også andre utredninger, både innenfor og utenfor justissektoren, som påvirker eller setter rammer for forslagene i meldingen. Spesielt nevnes:

- NOU 1999:19 »Domstolene i samfunnet»
- NOU 1999:22 »Domstolene i første instans»
- Riksrevisjonenes undersøkelse vedrørende måloppnåelse i politi- og lensmannsetaten, januar 2000.
- Evalueringsrapport av fase I, avgitt 27. juni 2000.
- Evaluering av etatsstyringen i politiet. Sluttrapport 10. mai 2000.
- Prosjekt hurtigere straffesaksbehandling – Arbeidsgruppe I og II, av 20. og 26. juni 2000.
- Evaluering av reinpolitiet.
- NOU 2000:22 »Om oppgavefordeling mellom stat, region og kommune»
- NOU 2000:24 »Et sårbart samfunn – Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet»

Departementets konklusjon: Tidligere OU-arbeid i etaten

Av foregående fremgår at det har vært foretatt mange utredninger med den målsetting å finne frem til forbedringer for politi- og lensmannsetatens virksomhet. Mange av utredningene har ført til endringer, hvorav opprettelsen av Politidirektoratet danner den siste og største endringen i senere tid.

En sentral målsetting for det organsiasjonsutviklingsarbeidet som gjennom tiden har vært gjort i politi- og lensmannsetaten har vært å bedre ressursutnyttelsen, politiberedskapen og publikumsservicen. Det pågår for øvrig stadig endringer i samfunnsstruktur, kriminalitetsbildet etc. og dette medfører et behov for endring av etaten i takt med utviklingen. I flere av de senere utredninger og evalueringer som er foretatt, konkluderes det med at det er rom for ytterligere forbedringer av etaten. I relasjon til herværende stortingsmelding nevnes spesielt:

- »Ressursprosjektet»; hvor det blant annet foreslås omfordeling og økning av antall årsverk, samt frigjøring av politiutdannet personell til utføring av operative oppgaver.
- Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende måloppnåelse i politi- og lensmannsetaten; pekes blant annet på at det er varierende og til dels svak måloppnåelse på flere områder i forhold til både lokale og sentrale mål. Etter Riksrevisjonens vurdering vil blant annet bedre organisering av etaten, som helhet og lokalt, kunne gi vesentlige effektiviseringsgevinster.
- Evalueringsrapporten av fase I; peker på at det er behov for å redusere mengden av administrative gjøremål for driftsenhetene, fremholder blant annet at ressursbruken til administrative oppgaver kan minskes ved en sammenslåing av politidistrikter.
- Prosjekt hurtigere straffesaksbehandling; hvor det blant annet konkluderes med at den samlede personalressurs i politiet ikke utnyttes optimalt. Videre ble konkludert med at saksbehandlingstiden i påtalemyndigheten er lang, og at det er liten tvil om at det er rom for å få ned saksbehandlingstiden.

3.10 Politiet i Sverige, Finland og Danmark

3.10.1 Politiet i Sverige

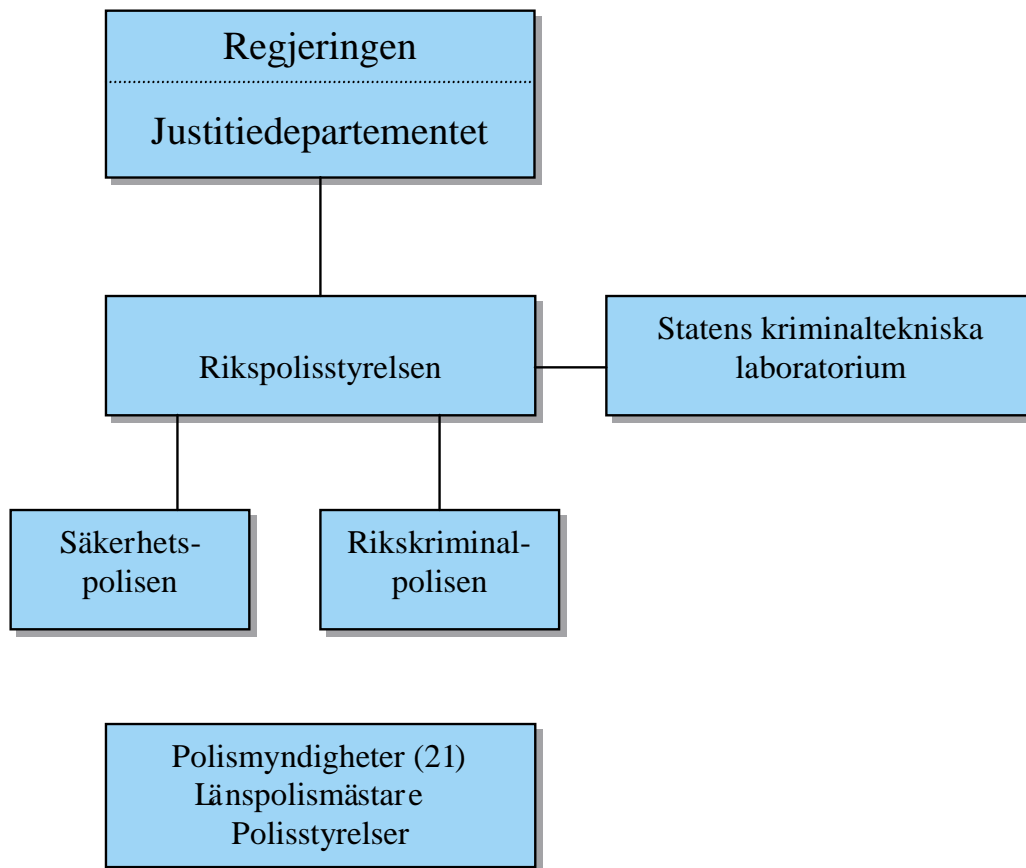
Dagens organisering av politiet i Sverige

Det svenske politi er underlagt regjeringen ved Justisdepartementet.

Under departementet finnes politiorganer på sentralt og lokalt nivå. Rikspolisstyrelsen er den sentrale forvaltningsmyndighet for politiet. Hvert fylke (län) utgjør ett politidistrikt, hvor det er en politimyndighet som har ansvaret for politiets virksomhet i hele distriktet. Politidistriktene er hovedsakelig organisert etter to modeller. I den ene modellen deles distriktene inn i politiområder, som igjen deles inn i nærpolitiområder. I den andre modellen deles distriktene direkte inn i nærpolitiområder. Påtalemyndigheten i Sverige inngår ikke som del av politiet.

Fra 1971 har politiet vært styrt av organer som består av lekmenn. Under riksdagen og regjeringen kan det, i henhold til endringer i svensk politilov som trådte i kraft 1. januar 1999, på det meste finnes fire nivåer med lekmanns-

styrer eller tilsvarende: Rikspolisstyrelsens styre, polisstyrelsen, politisnämnden og nærpolarrådet.



Figur 3.7 Organiseringsen av svensk politi

I henhold til svensk politilov utgjør hvert fylke ett politidistrikt med ansvar for politivirksomheten i distriktet. Hver politimyndighet skal i henhold til politiloven ledes av en polisstyrelse. Styrelsen skal bestå av länspolitimesteren og høyst tretten andre medlemmer, som utpekes av Regjeringen. Regjeringen utpeker blant medlemmene, utenom länspolitimesteren, leder og nestleder for polisstyrelse.

Polisstyrelsen kan opprette en eller flere politisnämnder som under styrelsen skal lede politimyndigheten i de deler av politidistriktet som styrelsen bestemmer. Polisstyrelsen utpeker medlemmer og varamedlemmer til politisnämnden. En politisnämnd skal bestå av enten länspolitimesteren eller den stedfortredende politisjefen og det antall medlemmer, minst fem og maksimalt ti, som polisstyrelsen bestemmer. Polisstyrelsen kan bestemme om sjefen for politiområdet også skal inngå i nemnden.

Leder for påtalemyndigheten har rett til å være tilstede, uttale seg, samt å kunne kreve å få sin uttalelse protokollert ved polisstyrelsens og politinemndenes møter.

Politimyndigheten (politidistriktet/länet) er vanligvis inndelt i politiområder. Disse kan igjen være inndelt i nærpolutiområder. Normalt finnes det ved hver politimyndighet en politiooperativ avdeling eller enhet, som vanligvis omfatter etterforskingvirksomhet, nærpolutivirksomhet, utrykningsvirksom-

het og trafikpolitivirksomhet, samt en forvaltningsenhet for blant annet administrative oppgaver.

Rikspolisstyrelsen er det sentrale forvaltningsorgan for politiet, og har tilsynet med politiet. Til Rikspolisstyrelsen hører Säkerhetspolisen og Rikskriminalpolisen. Videre overordnet myndighet for Statens Kriminaltekniska Laboratorium er en myndighet under Rikspolisstyrelsen. Under Rikspolisstyrelsen hører også Polishøgskolan. Rikspolisstyrelsen er myndighet for totalforsvarsfunksjonen, ordning og sikkerhet m.m. Rikspolisstyrelsen ledes av et styre som består av åtte personer medregnet rikspolitisjefen, som er leder for styrelsen.

Rikspolisstyrelsens avgjørelser kan som hovedregel påklages til regjeringen.

Politiets virksomhet; ressursituasjonen

Hjemmel for svensk politis virksomhet er gitt i svensk politilov av 1984 med endringer. I henhold til loven § 1 er hovedoppgaven for politiet å opprettholde den alminnelige ro og sikkerhet. Det er uttrykkelig angitt at politiarbeidet inngår som et ledd i samfunnets (fellesskapets) virksomhet for å fremme rettssikkerhet og trygghet for borgerne, og at dette er det selvstendige formål med politiets virksomhet.

Anmeldte lovbrudd og antall henvendelser til det svenske politiet er redusert med 1% i 1999 i forhold til foregående år, men det er i de to siste årene allikevel registrert en tydelig utviklingstendens i retning av en økning av voldssaker. Svensk politi forventer i løpet av de nærmeste årene en viss oppgang i det totale antall lovbrudd.

I 1999 ble politiet tildelt 11.455 mill.kr. Personellkostnadene utgjorde 72% av kostnadene til politiet.

Siden midten av 1990-tallet har antall ansatte i svensk politi blitt redusert med fra ca. 26 000 personer til ca. 22 000, herav er ca. 16 200 polititjenestemenn. Dette har vært en nødvendig reduksjon for å tilpasse kostnadene til de økonomiske rammer som de politiske myndigheter har satt. Det har ikke vært mulig å kompensere denne reduksjonen gjennom rasjonalisering og effektivisering, og det har medført at politiets virksomhet har blitt lidende. Dessuten har byrden på det gjenværende personell blitt altfor tung, og det har heller ikke vært økonomisk rom for nødvendig kompetanseutvikling.

Det antall polititjenestemenn som de svenske myndigheter tidligere brukte å angi som et absolutt minimumstall for å kunne opprettholde virksomheten i svensk politi, var 16 700 polititjenestemenn. Det bør også tas hensyn til den relativt høye gjennomsnittsalder i svensk politi; av tjenestemennene er 51,8 % 45 år eller eldre.

Rikspolisstyrelsen har i sitt budsjettunderlag til regjeringen anført at; dersom budsjettsituasjonen for svensk politi forblir uendret forventes det å medføre at 2 000 polititjenestemenn må sies opp i løpet av en treårsperiode, samt at ingen nyrekruttering eller nødvendig kompetanseutvikling kan foretas. Dersom politiet skal opprettholde dagens virksomhetsnivå må det gis økonomiske muligheter til å foreta nyrekruttering. Dersom de politiske myndigheters målsettinger skal oppfylles, kreves det etter Rikspolisstyrelsens oppfatning, at antall polititjenestemenn må økes opp til 19 000.

I 1999 gikk antallet innbyggere opp til 554 pr. polititjenestemann (politidekningen) i Sverige. Det er for øvrig en stor variasjon i politidekningen i de forskjellige länene.

Omorganiseringen

Svensk politi har i flere år vært under omorganisering. Allerede i 1972 fattet riksdagen en prinsippbeslutning om å redusere antall politidistrikter. Beslutningen ble for øvrig ikke gjennomført i første omgang.

På begynnelsen av 1990-tallet var svensk politi oppdelt i 118 politidistrikter som organisatorisk hørte under de 24 länsstyrelsene. Länsstyrelsene var regional overordnet myndighet for politiet og for mange andre statlige forvaltningsmessige oppgaver innen sine län. I 1991/1992 godkjente riksdagen at en enhetlig ledelse på regionalt nivå skulle innføres i politiet: Länspolitimestermodellen. Samtidig med denne forsterkning av den regionale ledelse, ble det innført et nytt budsjettssystem som innebar et økt ansvar på det regionale og lokale nivå for økonomistyringen. Den svenske omorganiseringsprosessen fikk for alvor fart høsten 1992, da politiet ble gitt pålegg om innsparing. Innsparingene skulle blant annet gjennomføres gjennom rasjonalisering.

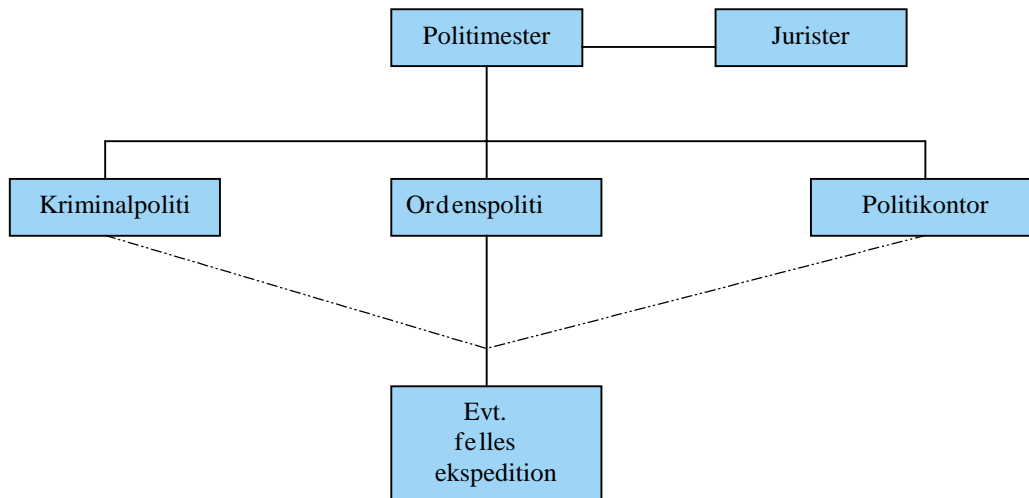
Både i politiet og i Justisdepartementet fantes det en oppfatning om at de daværende politidistriktene var altfor små til at det var mulig å drive en på alle vis effektiv politivirksomhet. Det fremsto derfor som en bedre løsning at de 24 länene fikk det organisatoriske ansvar for politiets virksomhet i sine län. Som et første steg i denne retning ga regjeringen den 1. mai 1993 länsstyrelsene ansvaret for politidistriksinndelingen og politiets grunnleggende organisering, samt ansvaret for å gjennomføre innsparingskravet.

Antallet politidistrikter er blitt redusert fra 118 til 21. Inndelingen av politidistrikter tilsvarer den nåværende fylkesinndelingen. Hvert politidistrikt ledes av en länspolitimester (fylkespolitimester). Enkelte politidistrikter er ikke oppdelt i politiområder, men er organisatorisk plassert direkte over nærpolitiet.

Politivirksomheten har i større grad blitt innrettet mot forebyggende tiltak. Målsettingen er at nærpolitivirksomheten skal bli bærebjelken i politiets virksomhet. Den organisatoriske oppbyggingen av nærpolitiet er i hovedsak fullført.

Utviklingen i Sverige synes å gå i retning av at stadig flere grener av statsforvaltningen oppgir länen (fylkene) som organisatorisk utgangspunkt, og etablerer enda større enheter. Påtalemyndigheten og skattevesenet er nå inndelt i distrikter som omfatter flere län. En slik organisering er også av enkelte foreslått for politiet, men det har det hittil ikke vært aktuelt å gjennomføre.

3.10.2 Politiet i Danmark



Figur 3.8 Organiseringen av dansk politi

Dagens organisering av politiet i Danmark

Politiet i Danmark hører til under Justisministeriet. Danmark er i dag inndelt i 54 politidistrikt, i tillegg til Grønland og Færøyene. Hvert distrikt ledes av en politimester, men i København av en politidirektør. Politimesterens organisatoriske plassering er varierende i de forskjellige relasjoner. I saker som gjelder politimesterens oppgaver som ordenshåndhevende politimyndighet, rapporterer han direkte til justisministeren. Når det derimot dreier seg om oppgaver som lokal anklagemyndighet, er han underlagt den regionale statsadvokat, som igjen er underlagt Riksadvokaten. Rikspolitisjefen kan ikke uten særlig bemyndigelse gi politimestrene instruksjoner vedrørende konkrete ordensmessige oppgaver. Derimot ivaretar Rikspolitisjefen blant annet en rekke administrative oppgaver og utarbeider generelle instruksjoner for politiets arbeid.

I Danmark er, som i Norge, påtalemyndigheten en integrert del av politiet. Hvert av politidistriktene ledes av en politimester med juridisk kompetanse. Politimesteren har ansvaret for den stedlige politimessige ordenshåndhevelse, samt ivaretar oppgaver som lokal påtalemyndighet. Personellet i distriktene er hovedsakelig organisert etter samme modell som i Norge med en hovedstasjon og et varierende antall understasjoner i de enkelte politidistrikter. Befolkningen ute i landpolitidistriktene blir dessuten betjent av såkalte »landmandbetjenter», mens det i de større byene er opprettet nærpolitistasjoner. Formålet med land- og nærpolitiet er blant annet å skape mer kontakt mellom politiet og befolkningen i lokalsamfunnene.

For å tilrettelegge for bistand mellom politidistrikter og koordinere større politiaksjoner på tvers av politidistriktsgrenser, er landet inndelt i 7 politiregioner. Regionene ledes av politimestre fra utpekte politidistrikter, bortsett fra for Københavnsområdet hvor oppgaven påhviler politidirektøren.

Justisministeren er politiets øverste foresatte og utøver sine beføyelser gjennom Rikspolitisjefen og politimestrene/politidirektøren. Rikspolitisjefen forestår den samlede økonomi- og personalforvaltning for politiet, bortsett fra

det juridisk utdannede personell, som forvaltes av Justisministeriets departement. De påtalemessige oppgaver tilligger Riksadvokaten, som er overordnet seks regionale statsadvokatembeter.

Til Rigspolitichefembetet er knyttet en rekke politiavdelinger som ikke kan henføres til noen bestemt politikrets; for eksempel Færdselspolitiet, Kriminaltekniske afdelinger, Rejseafdelingen, datatjenesten, Politiskolen og til en viss grad Politiets etterretningstjeneste.

Rigspolitichefen utøver styringen over politikretsene dels gjennom utførelse av alminnelige bestemmelser om tilretteleggelse av politiets arbeid og dels ved forskjellige former for inspeksjoner i politikretsene. Rigspolitichefen utfører også på vegne av riksrevisjonen revisjon av politikretsenes økonomiforvaltning.

Politiets virksomhet; ressursituasjonen

Hjemmel for dansk politis virksomhet er gitt ved den danske retsplejelov § 108. Politiet er pålagt å føre kontroll med at lovgivningen overholdes og gripe inn mot lovovertrедelser. Retsplejeloven nevner også at politiet skal gjøre det nødvendige for å forhindre kriminalitet, og slår derved fast at politiet også har en forebyggende rolle. Denne oppgaven utføres blant annet gjennom at politiet deltar i Det Kriminalpræventive Råds arbeide, og ved at politiet over hele landet inngår i de lokale kriminalitetsforebyggende kontaktutvalg.

Til politi og påtalemyndigheten var det i 1999 avsatt 5.576 mill.kr., hvorav personellkostnadene utgjorde ca. 80%. Fra og med 1998 ble en større andel av bevilgningen overført direkte til politidistriktene. Denne desentraliseringen ble gjort for å forenkle administrasjonen på en rekke områder, samtidig som det vil skape større sammenheng mellom det ledelsesmessige og det økonomiske ansvar i politidistriktene.

Ved utgangen av 1999 hadde politiet i Danmark totalt 13 195 ansatte. Politistyrken var på 10.259 tjenestemenn, mens juristene utgjorde i alt 411 personer. Kontorpersonalet besto av 2.080, hvorav 864 var tjenestemenn.

Omorganiseringen

Justisministeriet besluttet 11. juni 1998 å nedsette en kommisjon vedrørende politiets virksomhet. Kommisjonens oppgave er å overveie og fremsette forslag om politiets fremtidige organisasjon, herunder politidistriktsinndelingen og politiets ledelsesstruktur. Kommisjonen er også pålagt å overveie behovet for, og eventuelt utarbeide forslag til, et nytt samlet lovgrunnlag for politiets virksomhet, herunder politiets tvangsmidler. Utvalget skal være ferdig med sin utredning innen utgangen av år 2001.

Den nåværende politidistriktsinndelingen i Danmark er hovedsakelig basert på forslaget til det strukturutvalg som avga sin utredning i 1971. Utvalget anbefalte en reduksjon fra de daværende 72 politidistrikter til 48. Det grunnleggende synspunkt bak utvalgets anbefaling var at alle distrikter som utgangspunkt skulle ha en slik størrelse og et slikt befolkningsmessig underlag, at det var grunnlag for å ha en bemanning som var stor nok til å kunne ha en døgnberedskap på distriktets hovedstasjon. Omkring en fjerdedel av de foreslåtte 48 politidistriktene oppfylte ikke disse vilkårene, og 9 av de 11 minste distriktene ble derfor foreslått midlertidig opprettholdt. Det ble senere

besluttet politisk å beholde ytterligere 6 distrikter. Det totale antall ble derfor 54.

De senere års debatt om politidistriktsinndelingen har helt overveiende dreiet seg om en større eller mindre reduksjon i antall politidistrikter. I denne sammenheng har det vært anført at den desentralisering av dansk politis økonomiforvaltning som er gjennomført i de siste årene, innebærer en større belastning på de minste politidistriktene som kan vanskeliggjøre en effektiv utnyttelse av ressursene. Det har også vært pekt på den markante utvikling og endring i infrastrukturen i Danmark i de siste årtier. Politikommisjonen skal også vurdere om det skal foreslås endringer i den overordnede ledelsesstruktur i politiet; herunder også i det enkelte politidistrikt. Det er i den forbindelse forutsatt at det enkelte politidistrikt også i fremtiden skal være juridisk ledet.

Den 20. juni 2000 offentliggjorde kommisjonen et forslag om reduksjon av antall politidistrikter fra 54 til 24. Ved utformingen av forslagene er en rekke kriterier lagt til grunn som personellgrunnlag, kompetanseutvikling og utdanningmuligheter, juridisk miljø etc. Forslaget er utarbeidet parallelt med og i samarbeid med en kommisjon som skal fremme forslag til nye domssogsinn-delinger. Når den nye politidistriktsinndelingen er på plass, skal den interne struktur i distriktene på plass. Lederstrukturen skal vurderes og herunder da de personellmessige konsekvensene av distriktsforslagene. Kommisjonen skal også utarbeide forslag til ny politilov.

Offentliggjøringen av forslagene om reduksjon av antall politidistrikter har startet en debatt i Danmark. En del av borgermestrene rundt i landet har protestert mot forslaget, som vil fjerne hovedpolitistasjoner fra en rekke byer. Dansk Politiforbund oppfatter dog forslaget som positivt, så lenge forslaget ikke medfører at publikum får lengre vei til politiet. Videre peker forbundet på at det er viktig at fremtidens politikretser er bærekraftig, slik at de selv er i stand til å håndtere alle alminnelige politioppgaver, kan skape faglig miljø og kan gi utdanning og kompetanse til de ansatte.

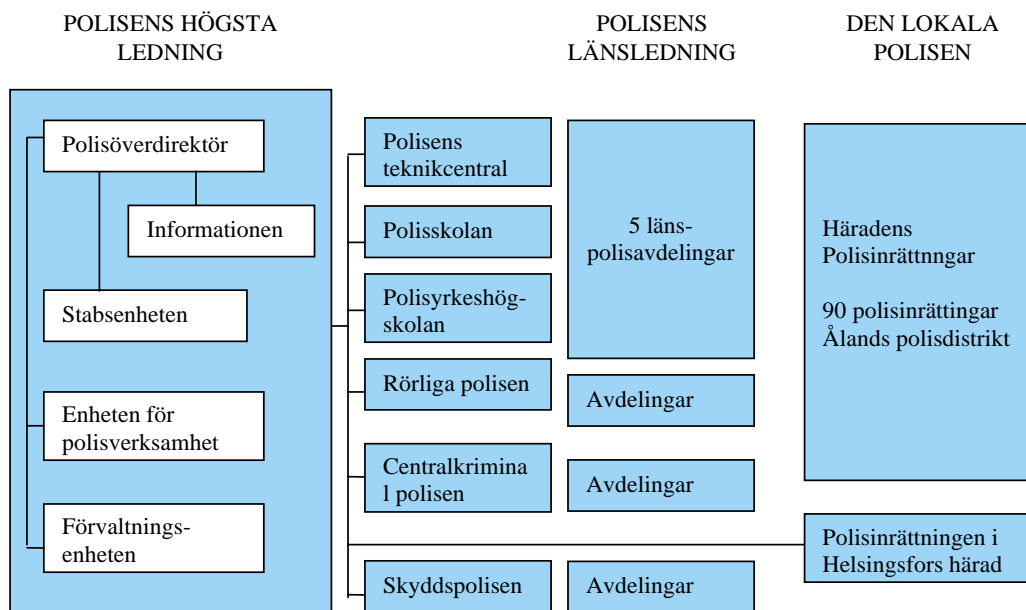
3.10.3 Politiet i Finland

Dagens organisering av politiet i Finland

Inrikesministeriet i Finland leder politivesenet i hele landet. Regional forvaltningsmyndighet for politiet under ministeriet er länsstyrelsen. Länsstyrelsens underordnede lokale forvaltningsmyndighet for politiet er politiinnrättningen, som er en avdeling ved herredsemetet eller et frittstående embetskontor i herredet. Herred tilsvarer våre kommuner.

Riksomfattende politienheter under Inrikesministeriet er centralkriminalpolisen, skyddspolisen, rørliga polisen (tilsvarer UP), Polisyrkeshøgskolan, Polisskolan og Polisens teknikcentral (materiellforvaltning). Politiinnrättningen i Helsingfors hører på visse områder direkte inn under Inrikesministeriet.

Finsk politi er på regionalt nivå inndelt i fem län. I hvert län er det en länsstyrelse med blant annet en politiavdeling. Det lokale politi er organisert herredsvis. Totalt finnes det nitti herred som organisatorisk er underlagt länsstyrelsens politiavdeling.



Figur 3.9 Organiseringen av finsk politi

Herredsreformen medførte at den statlige lokalforvaltningen ble organisert herredsvis. Ved herredsembetene ivaretas politi-, påtale-, folkeregister- og namsmyndighetoppgaver. Større steder som for eksempel Helsingfors og Tammerfors har frittstående embetsverk for å ivareta disse oppgavene.

Det lokale politiets oppgaver ivaretas av en polisinnrättning. Polisinnrättningen er enten en avdeling ved herredsembetet eller et frittstående embetsverk. Den lokale polisinnrättningen ledes av en polissjef, som er ikke tillagt noen påtalemessige funksjoner. Det formelle kompetansekravet for en politisjef er juridisk embetseksamen eller eksamen som politibefal med relevant høyere høgskoleutdannelse. I spesielle tilfeller og av hensyn til spredt bosetting, lange avstander, dårlige kommunikasjonsforbindelser, språkforhold eller lignende årsaker, kan det besluttes å opprette lensmannstjeneste for å ivareta lederfunksjonen for politi- og domsavdelingene. Lensmannen kan også tillegges oppgaver som leder av påtaleavdelingen. Det er länsstyrelsen som oppnevner lensmenn. Vilkårene for stillingen er juridisk embetseksamen, erfaring fra arbeidsområdet, samt skikkethet for stillingen.

Det lokale politiets oppgaver er som i vårt land. Oppgavefordelingen mellom det lokale politi og de riksdekkende enhetene gjennomføres slik at det lokale politi har ansvaret for de primære oppgaver som skal ivaretas døgnet rundt, mens de riksdekkende enheters virksomhet er de oppgaver som krever spesialkompetanse og spesialmateriell.

Reformen sammenføyde 204 lensmannsdistrikter, 25 polisinnrättninger, 25 namsmannskontorer, 25 påtaleembeter og 59 folkeregisterkontorer i herredene. Etter reformen er politiets tjenester tilgjengelige ved herredets polisinnrättning, som i hovedsak tilsvare våre politistasjoner eller lensmannskontor med tilhørende distrikt. De påtalemessige oppgaver utføres ved herredsembetets påtaleavdeling eller påtaleembetet.

Den 1. september 1997 trådte en generell länsreform i kraft i Finland. Etter länsreformen finnes det fem län. Politiets ledelse i länet utgjøres av länsstyrelsens politiavdeling eller -kontor. Länsstyrelsen fremtrer nå som statens generelle forvaltningsmyndighet på regionalt nivå som skal sørge for at statlige mål får gjennomslag i länet og som rettssikkerhetsgarantist. Länsledelsens oppgaver er å planlegge, utvikle og lede politiet i länet, sørge for samarbeid mellom lokalt politi, sentralkriminalpolitiet og ordenspolitiet, samt ivareta øvrige oppgaver som er pålagt.

Politiets høyeste ledelse er Inrikesministeriets politiavdeling. Deres oppgave er å planlegge, utvikle og lede politiet i hele landet, utvikle lovgivning, forvaltning, utdanning og forskning innenfor politiets virksomhetsområde, samt ivareta andre pålagte oppgaver.

Politiets virksomhet; ressursituasjonen

Hjemmel for politiets virksomhet er gitt i finsk politilov av 1995. Loven inneholder de generelle bestemmelser om politiet, samt bestemmelser om politiets myndighetsutøvelse, politiets rett til å innhente informasjon og om politiettersforskning.

I 1999 ble finsk politi tildelt ca. 3,0 mrd.mark, hvorav personalkostnader utgjorde 80%.

Antallet registrerte lovbrudd i 1999 viste en økning, og da spesielt for narkotika-overtredelser som økte med 19% sammenlignet med året før.

For mer enn halvparten av polititjenestestedene var det i 1998 av budsjettmessige grunner, nødvendig å skjære ned på etterforskningspersonellet. Dette resulterte i lengre saksbehandlingstider. I 1999 skjedde en økning i alle personellkategorier, men den største delen av økningen skyldtes at midlertidige stillinger som var dekket ved spesielle tilskudd nå ble omgjort til ordinære stillinger.

Politiets utrykkingstider, dvs. den tid det tar fra politiet tilkalles og til de er på stedet, ble lengre i 1998 enn året før. Utrykkingstidene ble spesielt forlenget utenfor tettstedene fordi de fleste av politiets tjenstesteder av ressursmessige årsaker måtte redusere patruljeringen utenfor tettstedene og i de mer gravgrendte strøk. Publikums forventninger om trygghet og sikkerhet ble forsøkt imøtekommet ved at nærpolitivirksomheten ble innført innenfor de økonomiske rammer i så stor utstrekning som mulig i hele landet.

Politiet hadde i 1999 10 504 ansatte, og det er en økning med 217 fra året før. For øvrig hadde det vært en reduksjon fra 1997 til 1998 av antall polititjenestemenn med 150. Dette hadde sammenheng med stramme budsjetter og på en svikt på utdannet personell. Svikten i ordinært personell er delvis blitt kompensert ved en markant økning av politiaspiranter de siste årene.

Finland er det EU-land som har færrest polititjenestemenn i forhold til innbyggertall. En finsk polititjenestemann har ansvar for ca. 650 borgeres sikkerhet, mens det gjennomsnittlige antall i EU-land er ca. 1/300 og i de nordiske land 1/550.

Omorganiseringen

Allerede på slutten av 60-tallet ble det i Finland foretatt utredninger med hensyn til om det var mulig å samordne den statlige lokalforvaltning i et helhetlig system. Utredningsarbeidet fortsatte på 70-tallet, men førte ikke til noen strukturelle forandringer. I 1989 ble det nedsatt en arbeidsgruppe som skulle utarbeide en modell for en enhetlig lokalforvaltning.

Sluttresultatet av utredningene var at det ble mulig å gjennomføre en fornyelse av lokalforvaltningen for politiet, påtale- og namsmyndigheten. Riksdagen fattet ved lovs form i 1992 beslutning om reform av den statlige lokalforvaltning.

En av målsettingene ved reformen var å lage et funksjonelt skille mellom politimyndigheten og påtalemyndigheten. En annen viktig målsetting har vært å sikre at politiets vakt- og ordensoppgaver utføres effektivt gjennom hele døgnet. Videre gir reformen muligheter til å overføre mer beslutningsmyndighet til lokalforvaltningen.

Det ble foretatt en undersøkelse ved Tammerfors universitet om resultatet av herredsreformen. Forskernes konklusjon etter undersøkelsen er at herredsreformen har ført lokalforvaltningen i en bedre retning, men at forandringen er blitt ganske liten.

Effekten av de ressurser som ble frigjort gjennom forandringene og fornyelsene ble redusert, ved at antallet polititjenestemenn som har gjennomgått politiets grunnutdanning, tilfeldigvis gikk ned for noen år siden. I kombinasjon med dette har også antallet straffesaker øket.

Den 21. juni 2000 ble det i Statsråd besluttet å etablere 13 nødsentralområder i Finland, og den 29. juni 2000 tok Inrikesministeriet stilling til lokaliseringen. Nødsentralenes virksomhet omfatter brann- og redningsvesenet, politiet og sosial- og helsemyndighetene. Sentraliseringen av alarmsentralene ble påbegynt i 1998, som ledd i en prosess som sikter mot å få mer politi ut på gaten. Forandringen baserte seg på i Inrikesministeriets politiavdelings kriterium om at befolkningsunderlaget for en alarmsentral minimum skal være 200.000 personer.

Finland har også gjennomført en generell länsreform som trådte i kraft 1. september 1997. Jfr. foranstående tekst om »Dagens organisering av politiet i Finland». Reduksjonen av antall län må ses på bakgrunn av at en reduksjon av oppgaver som har funnet sted gjennom reformprosessene på 1990-tallet.

Inrikesministeriet etablerte i oktober 1999 et prosjekt for å utrede politiets virksomhet. Prosjektet ble fordelt på to arbeidsgrupper. Den ene gruppen har som oppgave å utrede politiets virksomhet i forhold til andre grunnleggende statlige oppgaver, definere behovet for polititjenester, vurdere politiets effektivitet, servicenivå, metoder og prioriteringer. Gruppen skal levere sin utredning i slutten av 2000. Den andre gruppen, som allerede har avlevert sin utredning, har utviklet et planleggings-, styrings- og oppfølgningssystem for politiets virksomhet og økonomi.

3.10.4 Oppsummering – Hva kan vi lære av våre naboer?

Det har i de øvrige skandinaviske land også pågått og pågår fremdeles med varierende intensitet organisasjonsutviklingsprosesser med siktemål om å

oppnå en mer effektiv ressursbruk i politiet. Hovedmålet for samtlige er å oppnå bedre kriminalitetsbekjempelse, trygghet og service til publikum.

Den utløsende faktor bak oppstarten av omorganiseringsprosessene synes for øvrig å ha vært litt forskjellige i de enkelte land. Pålegget om innsparring, som ble gitt svensk politi høsten 1992, satte for alvor fart i den svenske prosessen. Det var en oppfatningen at politidistriktene var for små til at det var mulig å drive en effektiv politivirksomhet.

Tilnæringsmetodene for omorganiseringsarbeidet har også vært ulike i landene, men når det gjelder strukturen for ny politidistriktsinndeling synes den danske og norske tilnærmingen å ha likhetstrekk. Ved siden av en forholdsvis lik analytisk tilnærming, har for øvrig geografien, bosettingsmønsteret og kommunikasjonsforholdene i Norge nødvendiggjort en noe videre vurdering i tillegg, for å ivareta alle grunnlagskriteriene (hensynene).

Den finske prosessen ble oppstartet som del av en større prosess for å samordne den statlige lokalforvaltning i et helhetlig system. Det har siden 1998 også pågått et arbeid med å sentralisere alarmcentralene, for å effektivisere og derved få mer politi ut i gatene.

Resultatene av effektiviseringen i svensk og finsk politi ble ikke fullt så store som ønskelig. For Sveriges del synes dette å skyldes de økonomiske nedskjæringer, som medførte at det ble nødvendig å redusere bemanningen med ca. 4.000 personer i løpet av årene fra midten av 1990-tallet. Effektiviseringstiltakene var ikke tilstrekkelig til kunne å oppveie for denne kraftige reduksjonen. Effekten av den finske reformen ble likeledes motvirket noe gjennom en tilfeldig nedgang i antall personer som gjennomgikk politiets grunnutdannelse, samtidig som antall straffesaker økte.

Den danske prosessen er i mange henseender ganske lik den norske. Et sentralt motiv bak den danske prosessen synes å være at desentraliseringen/delegeringen av det budsjettmessige ansvar nødvendiggjorde at politidistriktene ble større. Dette fordi det medførte problemer for de små politidistriktene å drive en effektiv ressursutnyttelse. Det ble også pekt på som motiv bak reformen at det har vært store endringer i infrastrukturen i Danmark. Den danske Politikommissionen som skal vurdere blant annet distriktsstrukturen skal ikke være ferdig med sin utredning før utgangen av 2001, men har allerede presentert et foreløpig forslag om reduksjon av antall distrikter fra 54 til 24.

Videre synes det å være en klar tendens i samtlige av landene at utviklingen går i retning av større organisatoriske enheter. I Sverige er det i dag 21 politidistrikter og i Finland 25. I Sverige, hvor politidistriktsinndelingen nå er sammenfallende med fylkesinndelingen, har enkelte »røster hevet seg» i retning av enda større politidistrikter.

4 En bedre organisert politi- og lensmannsetat

4.1 Organisasjonsendringer: Hvilke problemer løses?

4.1.1 Innledning



Figur 4.1 Tjenesteyting og service: Viktige funksjoner i politiets arbeid. (Foto: Helge Hovin)

Meldingens tidligere kapitler har vist at politi- og lensmannsetaten står overfor en rekke nye utfordringer som følge av endrede rammebetingelser. Utfordringene møtes med de ressurser og de virkemidler som til enhver tid er tilgjengelige for etaten.

I denne meldingen rettes oppmerksomheten spesielt mot de organisatoriske og strukturelle virkemidlene. Hva bør endres for å bidra til større effektivitet og bedre tjenesteyting? Med utgangspunkt i en gjennomgang av etatens virksomhet har departementet lagt vekt på å avdekke og vurdere behov for endring og forbedringer.

Publikum og samfunnet som helhet forventer at politi- og lensmannsetaten gjør optimal bruk av alle tilgjengelige virkemidler under sin tjenesteutøvelse. Sammen med øvrig virkemiddelbruk kan de organisasjonsmessige betingelsene bidra til å øke politiets effektivitet og bedre etatens tjenesteyting mer generelt.

De viktigste virkemidlene som politiet rår over (eller benytter) kan kort oppsummeres slik:

- Organisatoriske og personalpolitiske virkemidler. Antall ansatte, kompetanse, ferdigheter, lederskap, styrings- og samarbeidsformer, systemer,

- arbeidsordninger, prosedyrer og IKT.
- Strukturelle virkemidler. Organisasjonsnivåer og enheter. Antall og størrelse på enheter, sentralt og lokalt. Funksjoner, oppgaver og ansvar.
- Økonomiske virkemidler. Budsjetter og andre økonomiske innsatsfaktorer som bevilges.
- Lover, forskrifter, instruksjer (regelstyring) og prosessuelle virkemidler.
- Metodiske virkemidler.

Kritikk som grunnlag for fornyelse og endring

I den kriminalpolitisk debatt reises det ofte kritikk mot politi- og lensmannsetatens virkemiddelbruk og ressursanvendelse.

Kritikken dreier seg generelt om at de resultater som oppnås ikke står i rimelig forhold til ressursene som anvendes. Som eksempel på de områder kritikken mot politiet og departementet oftest er rettet mot nevnes:

- for sen og lite effektiv saksbehandling, i og utenfor straffesakskjeden
- for dårlige resultater når det gjelder etterforskning
- for små bevilgninger til nye stillinger, til nytt materiell og drift
- for lite publikumskontakt og hjelp i nærmiljøet
- for lite tverrsektorielt samarbeid og helhetstenkning
- for mange prioriterte områder slik at ressursene ikke samles om det vesentlige

Både denne og tidligere regjeringer har gjennom budsjetter og handlingsplaner forsøkt å rette innsatsen mot de områder kritikken har vært sterkest og mest berettiget. Mye er oppnådd. Likevel, mye kan gjøres bedre og annerledes enn i dag, også innenfor tilgjengelige ressurser.

Den økonomiske innsatsen og virkemiddelbruken må være koordinert og planmessig tilrettelagt for å gi tiltenkt effekt. Bruken av økonomiske midler, personell og øvrig virkemiddelbruk skal samlet eller enkeltvis bidra til å føre etaten nærmere de tre hovedmålene som departementet har trukket opp i meldingen, og i sin kriminalpolitikk:

- en etat som mer effektivt forebygger og bekjemper kriminaliteten
- en etat som er mer tjenesteytende og publikumsorientert
- en etat som arbeider mer kostnadseffektivt

4.1.2 Organisatoriske og strukturelle virkemidler

Etter departementets vurdering har politi- og lensmannsetaten gode ressursmessige og organisasjonsmessige forutsetninger for å møte morgendagens utfordringer. Gjennom de organisasjonsvedtak som tidligere er gjort om endringer i den sentrale politiledelsen, herunder opprettelsen av Politidirektoratet, er politi- og lensmannsetaten allerede godt i gang med et stort organisatorisk reformarbeid. Denne politimeldingen er en naturlig og nødvendig videreføring av de allerede påbegynte organisasjonsprosesser i politiet.

Før de konkrete organisasjonsmessige og strukturelle tiltak presenteres (kapittel 5), redegjøres det i avsnittene under for en del grunnleggende premisser og forutsetninger, som departementet mener bør være på plass i enhver virksomhet under omstilling. Redegjørelsen under relateres imidlertid spesielt til politi- og lensmannsetatens organisasjonsmessige rammebetingelser.

Redegjørelsen bygger blant annet på erfaringsmateriale og evalueringer, fra egen etat og fra andre organisasjoner – private som offentlige – som har vært gjennom tilsvarende omstillingsprosesser som politi- og lensmannsetaten nå står overfor.

4.1.2.1 Forutsetninger for ønskede resultater

En god og samlende organisasjonskultur

Uansett hvilke strukturelle eller organisatoriske forbedringstiltak man iverksetter, vil en vellykket omstilling være avhengig av den organisasjonskulturen som finnes og utvikles i virksomheten.

Politi- og lensmannsetaten har ingen helt entydig organisasjonskultur. På den ene siden finner man lensmannskulturen som har utviklet seg gjennom århundrer. På den andre siden finner man den mer urbant forankrede politikulturen, som er blitt utviklet gjennom snaut 100 år.

De organisasjonskulturer som finnes, er også preget av at de ulike profesjonene (jurister, politiutdannet og sivilt personell). Det gjelder profesjoner som med hver sin bakgrunn og organisasjonsforståelse har utviklet ulike organisasjonskulturelle særtrekk. Slike organisasjonstrekk vil dessuten ytterligere kunne forsterkes ved en økt rekruttering av personell med annen utdannelsesbakgrunn. Det er viktig at det arbeides mer aktivt og målrettet mot en felles organisasjonskultur. Spesielt under reformens iverksettelsesfase er det viktig at ledere og medarbeidere trekker i samme retning, og er i stand til å samles omkring den samme organisasjonsforståelse når det gjelder reformens retning og mål.

Politiorganisasjonens profesjonsmessige sammensetning, vises gjennom funksjoner og oppgaver, utført av henholdsvis politiutdannet personell og juridisk utdannet personell. Karrieresystemet i etaten synes for mange å fremme individuell, profesjonsavhengig tilpasning, og i mindre grad kollektiv profesjonsuavhengig tilpasning.

Politikulturen preges også av symbolbruk. Politiet bruker symboler aktivt, gjennom uniformering og formgivning som fremmer synlighet, troverdighet og autoritet. I tillegg er organisasjonen preget av kommandostrukturer og et regelstyrt beslutningssystem. Symbolbruk, regelstyring og skarp ansvarsavgrensning tjener viktige formål. Et tradisjonelt politivesen med nødvendige direktiver og klare kommandolinjer på alle plan er en nødvendighet på mange områder. Problemet er imidlertid at endringsevnen og fleksibiliteten i organisasjonen kan begrenses. Utfordringen ligger med andre ord i å forene de kulturelle og organisasjonsmessige særtrekkene av betydning for den operative og beredskapsmessige tjenesteytingen med kravene til en moderne, mer kundeorientert og tjenesteytende organisasjon.

Departementet vil imidlertid understreke at det i de seneste år har blitt lagt godt til rette for en mer målrettet kulturutvikling i etaten. Det oppnås mye ved bruk holdningsskapende tiltak, og en ledelse som forstår hvordan en bedre organisasjonskultur kan utvikles. Det gjenstår imidlertid ennå mye arbeid.

Ledelse og ansvar

Etatens ansatte må oppleve endringsprosessene som både nødvendige og nyttige. Derfor må de tilrettelegges og gjennomføres med stor profesjonalitet i ledelsesapparatet på alle nivåer i politiet. Gjennomføringsprosessen må ha en klart formulert strategi, plan og veldefinerte ansvarsforhold. Hvis ikke vil det fort skapes usikkerhet blant de endringsprosessen angår, og tvil om forslagenes legitimitet og forankring.

Ansvarlige ledere må pekes ut til å lede omstillingsarbeidet. De må ha evne til å se helheten i reformen, og være i stand til å formidle og forklare medarbeiderne intensjonene, målet og konsekvensene av endringene. Oppfylles disse lederkravene vil grunnlaget også være til stede for motiverte medarbeidere. Gode resultater av reformen er avhengig av et godt lederskap og felles innsats i alle organisasjonsledd.

Organisatoriske endringer må iverksettes med stor grad av delegert gjennomføringsansvar. Slikt ansvar må dessuten kombineres med en systematisk resultatoppfølging. Overordnet ledernivå må være enig med resultatansvarlig om hva man skal måles etter og hvilke kriterier som skal benyttes på evalueringen.

Personalpolitiske forhold

Det er mange eksempler på at virksomheter i privat og offentlig sektor under vurderer de personalpolitiske virkningene av tunge omstillingsprosesser. I stedet for å skape trygge og gode samarbeidsbetingelser, viser erfaring at omstillingsreformer i stedet kan skape utrygghet om arbeidsplasser og arbeidsoppgaver, og skepsis til ledelsens motiver og hensikter med omstilling.

Utfordringene antas å være størst for ledere som skal gå i front og skape trygghet og motivasjon for endring blant tjenestemenn- og kvinner i etaten. Lederen skal skape forståelse for hvorfor arbeidsoppgavene må endres, og hvilke omstillinger personellet må gjennom med hensyn til opplæring og omskolering for å fungere godt, under nye organisatoriske og arbeidsmessige rammebetingelser.

I enhver omstillingsprosess må man være forberedt på faser med uenighet mellom ansatte/organisasjonene og ledelsen. Uenighet om mål og virkemidler, om stillingstrygghet og om arbeidsbetingelsene generelt, vil være en del av omstillingsprosessen. Bred medvirkning er den beste garanti for gode resultater. De ansatte bør derfor spille en viktig rolle under iverksettingen av omstillingsprosesser.

Realistiske resultatforventninger

Det må ikke skapes urealistiske forventninger om positive og synbare effekter av reformen «over natten». Gevinstene fra en organisasjonsreform som denne, vil det ta tid å realisere. Erfaringer fra tilsvarende reformer viser faren ved et for ensidig fokus på måling av kostnadseffektivitet i form av innsparinger. Man er mindre opptatt av å hente ut eller måle den faktiske merverdien på virksomhetens sluttprodukt (for eksempel økt kvalitet på tjenesteytingen). Måling av hva som faktisk er gevinster og forbedringer etter en omstilling, har i tidligere

reformer av samme type vist seg å være et problem. Ikke minst er måling av både kostnadseffektivitet og formåleffektivitet et problem i offentlig sektor.

I den videre fremstilling vektlegges forhold av mer direkte betydning for politi- og lensmannsetaten.

4.1.2.2 *Politiets nærhet, synlighet, tilstedeværelse og tilgjengelighet*

Politiets synlighet er i seg selv et godt mål for tjenestens kvalitet. Både synlighet av personell, bygninger og utstyr kan være viktig. Redusert nærvær av politi har blant annet vist seg å føre til voksende kriminalitet i nærmiljøet.

Departementet har som en viktig forutsetning for de strukturelle endringsforslagene at de ikke skal svekke nærvær og tilgjengelighet. Politiet vil bli å finne på minst like mange steder som i dag. Det er dessuten departementets mål at publikum gjennom bedre organiserte tjenesteløsninger skal oppleve bedre tilgjengelighet til politiet.

Når det gjelder beredskap og service, vil noen hevde at de strukturelle forslag (sammenslåing av politidistrikter) kan svekke disse funksjonene lokalt. Departementet ser imidlertid ingen fare for at endringer, verken på distrikts- eller senere på driftsenhetsnivået skal svekke beredskapen. Departementet forutsetter ytterligere økt delegasjon av ansvar til distriktene. Det vil øke mulighetene for distriktsledelsen til å omdisponere og prioritere egne ressurser. Departementet forutsetter videre at de frigjorte ressurser som struktur- og organisasjonsendringene utløser, blir omdisponert til publikumsrettet, forebyggende og kriminalitetsbekjempende tjeneste.

En bedre og mer effektiv kriminalitetsbekjempelse vil kreve økt samarbeid mellom politiet og en rekke institusjoner innen forvaltnings-, nærings- og organisasjonslivet. På lokalt plan er samarbeidet med kommuner, ideelle organisasjoner, det øvrige sivile samfunn og næringsliv av stor betydning. Slikt samarbeid krever nærhet og lokalkunnskap hos politiet.

De strukturelle og organisatoriske endringer skal føre til styrket lokal tilknytning og økning av ressurser til samarbeidet i lokalmiljøet. En av de viktigste forutsetninger for endring er at kvaliteten på det lokale samarbeidet blir styrket og videreutviklet. Dette kan skje gjennom ved blant annet å styrke den lokale kompetansen blant polititjenestemenn og gjennom å vektlegge det personlige oppfølgingsansvaret.

4.2 Lederskap og lederroller

Uansett hvilke organisatoriske og strukturelle endringer som gjennomføres i norsk politi, vil de operative og administrative utfordringene etaten står overfor, stille nye og skjærpede krav til ledere på alle nivåer. I dette avsnittet behandles en del viktige krav og forventninger som må stilles til lederskapet i politiet i tiden framover (jf. punkt 3.5 »Personalpolitikk«).

En god politileder må kunne skape en felles forståelse i organisasjonen av målene og av de virkemidlene som anvendes til enhver tid, og under et hvert omstillings- og fornyelsesarbeid. I det følgende behandles lederskap i relasjon til ulike lederroller i etaten.

4.2.1 Politimesterrollen og lederskap

Politimesterembetene her i landet dannet i sin tid grunnlaget for det judicielle politi, dvs. et politi med innebygget påtalemyndighet og videre fullmakter enn i land der man manglet det juridiske myndighetselementet innenfor politiorganisasjonen. Politimesterens rolle var i overveiende grad knyttet til straffesaksbehandlingen.

I dag oppleves politimesterrollen adskillig mer omfattende og helhetlig. Den har tatt opp i seg andre ledelsesfunksjoner enn de rent juridisk faglige.

Hensikten med endrede lederroller og ledelsesutvikling er primært at lederen skal gi de nødvendige impulser og føringer til organisasjonen, som igjen kan gi et mer effektivt, et mer tjenesteytende og publikumsorientert tjenestetilbud. Lederskapet skal virke motiverende og prestasjonsfremmende på medarbeiderne. Resultatet vil være et mer tilfreds publikum og god resultatopptjening innen de enkelte tjenestetyper.

Med denne forutsetning som bakgrunn vil man i det følgende legge vekt på å få belyst politimesterrollen i forhold til de endrede rammebetingelser som reformen innebærer.

Politimesterens mange roller

Et godt lederskap vises konkret gjennom etatens resultater, og gjennom at medarbeiderne føler at resultatene er skapt gjennom felles innsats.

En god politileder må være en god veiviser, både i forhold til publikum og til sine medarbeidere. Veiviserrollen overfor publikum består i å kunne formidle verdier, normer og derigjennom gi folk forståelsen av politiets rolle og hvilke sosiale forhold som skaper trygghet og gir rettssikkerhet.

Veiviserrollen overfor medarbeiderne er å rettlede og veilede, både faglig og sosialt, på en slik måte at medarbeideren blir motivert og ønsker å yte sitt beste.

Det er både formelt og uformelt en del spesifiserte oppgaver, funksjoner og forpliktelser som forutsettes utført eller ivaretatt av politimesteren. Departementet stiller sine krav til politimesteren personlig i en del nærmere spesifiserte operative og administrative sammenhenger. Det samme gjør riksadvokaten og statsadvokatene når det gjelder lederrollen innenfor påtaleområdet.

Politimesteren skal være øverste administrative leder for et politidistrikt. I denne lederrollen ivaretar politimesteren det økonomiske og personellmessige ansvaret for distriktet. I tillegg ivaretas arbeidsgiverrollen, en rolle som både har formelle og uformelle implikasjoner overfor medarbeidere og de ansattes organisasjoner.

Rollen som leder av straffesaksarbeidet er viktig og sentral. Politimesteren er øverste ansvarlige for den påtalemessige tjenesteytelsen i sitt distrikt. Lederansvaret fremgår av straffeprosessloven og påtaleinstruksen.

Politimesteren opptrer også i rollen som forvaltningsleder. I denne rollen skal det tas stilling i konkrete enkeltsaker og forholde seg til et komplisert regelverk.

I tillegg skal politimesteren i flere rollesammenheng ta stilling til en rekke saker og hendelser som dukker opp i det daglige, innenfor de beslutningsstrukturer og fullmaktsforhold som distriktet har lagt opp til.

Rollen som verdiforvalter og verdiformidler er også en sentral lederrolle. Politimesteren skal være en kulturbærer og sørge for at politikorpset utvikler verdier og normer som bygger opp under den samfunnsrolle som forventes av politiet.

Politimesteren skal også være justisministerens og den sentrale politiledelsens distriktsrepresentant og utøver av kriminalpolitikken. De sentralt fattede politiske beslutninger og tiltak skal utføres og iverksettes av politidistriktets ledelse, med politimesteren i spissen.

Når det gjelder den politioperative lederrollen må politimesteren selv ivareta den for så vidt som beslutningskompetansen i enkelte situasjoner er tillagt politimesteren. Det kan for eksempel dreie seg om skarpe oppdrag der hans samtykke i bevæpningsspørsmål er kravet og politimesterens rolle i redningsaksjoner. For øvrig skal politimesteren være overordnet ansvarlig for all operativ tjeneste i politidistriktet.

Den tverrsektorielle rollen (samarbeidet i lokalsamfunnet) forventes også i en del tilfeller ivaretatt av politimesteren selv. Det kan gjelde kontakt og samarbeid i forhold til andre institusjoners ledelse, lokale, politisk myndigheter og annet tverrsektorielt samarbeid.

Politimesterens særegne og »personifiserte» rolle er av mange sett på som svært viktig for å oppnå den ønskede nærhet mellom leder, medarbeidere og publikum. Det stilles spørsmål om den sosiale og publikumsnære funksjonen en politimester har i lokalsamfunnet i dag kan opprettholdes når distrikter til større geografiske og organisatoriske enheter. Lederskapets kvalitet og funksjonalitet gjøres i den sammenheng avhengig av fysiske nærhet mellom leder, medarbeider og publikum.

Publikum er opptatt av polititjenestens kvalitet og politiets tilstedeværelse. Hvorvidt det er politimesteren selv eller en annen politileder som tar ansvar og representerer kontaktpunktet for publikum er et annet spørsmål. Det at politimesteren befinner seg litt lenger unna, kanskje i en annen by enn tidligere, behøver, etter departementets syn, ikke å påvirke den politioperative og publikumsrettede tjenesteutførelsen i uheldig retning. Denne vurdering bygger på et grunnprinsipp om at antall tjenestesteder og kontaktpunkter med publikum skal minst være like mange og like tilfredsstillende arrondert som i dag.

Departementet legger også til grunn som en klar forutsetning at lederskapet og ledelsesstrukturen skal organiseres slik at både medarbeiderne og publikum skal kunne møte og forholde seg til en politileder der dette er naturlig, funksjonelt og nødvendig. Hvorvidt den ansvarlige politilederen er lensmann, politistasjonssjef, eller politimester er bør ikke være det avgjørende. Det avgjørende er at lederskapet utøves i forhold til ansvarsdelingen internt i politiorganisasjonen og publikums krav og forventninger til de oppgavene som skal løses og de tjenester som skal ytes blir innfridd.

En mer differensiert ledelsesstruktur vil stille krav til politiets og politilederens evne til å løse publikums og medarbeidernes problemer lokalt, mer uavhengig av at politimesteren i egen person skal være tilgjengelig og utføre spesielle personavhengige funksjoner innenfor en nærmere definert geografisk område.

Lederskap og straffesaksbehandling

Departementet og riksadvokaten er enige om at gode resultater over tid i straffesaksbehandlingen er avhengig av to faktorer: en politimester som er engasjert i straffesaksbehandlingen og et velfungerende integrert påtaleledd. Betydningen av integrert påtale er dessuten understreket av Stortingets justiskomite. Etter departementets oppfatning må disse momenter tillegges stor vekt ved organiseringen av politidistriktene.

Begrepet fremskutt, integrert påtalesfunksjon ble tatt i bruk på 1990-tallet, men beskriver en (sam-)arbeidsform som har lang tradisjon i straffesaksbehandlingen i politiet. At påtalesfunksjonen er integrert innebærer at etterforsker og jurist samarbeider nært under etterforskingens gang. At påtalesfunksjonen er fremskutt betyr at juristen er aktiv allerede i initialfasen ved å treffe beslutning om hvilke saker som skal etterforskes og ved å gi retningslinjer for etterforskingen der det er nødvendig. En fremskutt, integrert påtaleledelse er nødvendig for at juristene skal kunne ivareta de oppgaver de etter straffeprosessloven, påtaleinstruksen og riksadvokatens rundskriv er tillagt under etterforskingen. Således er integrert påtale påkrevd for å sikre at etterforskningsmaterialet tilfredsstillende kravene om høy kvalitet; at rettssikkerhetshensyn blir ivaretatt under etterforskingen; at saksbehandlingstiden blir så kort som mulig ved at etterforskingen målrettes, fremdriften følges opp og påtalevedtak treffes straks saken er ferdig etterforsket; og at ressursene utnyttes effektivt fordi overflødig etterforsking unngås når sakene avgrenses og etterforskingen målrettes.

En viktig forutsetning for et vellykket samspill mellom jurister og etterforskere er at begge grupper kjenner og respekterer hverandres oppgaver. Et kjennemerke på de politidistrikter hvor man har lyktes i dette samspillet er at begge grupper ser på hverandres kvalifikasjoner som viktige og nødvendige forutsetninger for å nå gode resultater i kriminalitetsbekjempelsen.

I riksadvokatens rundskriv nr. 3/1999 om etterforsking uttales om ansvaret for å sette i verk og gjennomføre etterforsking:

»Vedtaket om å iverksette etterforsking er en påtaleavgjørelse. I praksis treffes avgjørelsen ofte av polititjenestemenn etter nærmere ordre eller fullmakt. Den enkelte politimester må her finne frem til hensiktsmessige ordninger avpasset distriktets størrelse, organisering, mv. Det understrekes at det må være klart fastsatt hvem som har myndighet til å sette i verk etterforsking og være etablert rutiner som sikrer påtalemyndigheten kontroll. Ettersom ressursene er begrenset, er det særlig viktig at politidistriktene har gode rutiner for å avgjøre hvilke saker som skal etterforskes.

Påtalemyndigheten har også ansvar for å lede etterforskingen. Dette innebærer blant annet at politijuristen skal sørge for at etterforskingen er målrettet og at den drives frem med tilbørlig hurtighet. Særlig er det viktig å unngå unødig liggetid. Riksadvokaten gir ikke konkrete pålegg om hvordan dette skal gjennomføres i politidistriktene siden ulike lokale forhold tilsier fleksibilitet. Påtalemyndigheten bør unngå detaljstyring av etterforskingen. I store eller vanskelige saker skal etterforskingen ledes aktivt av påtalemyndigheten.

Erfaring viser at den beste, og raskeste, straffesaksbehandlingen skjer hvor politijurister og etterforskere samarbeider godt helt fra anmeldelsestidspunktet. I dette samarbeidet må man utnytte best mulig den kompetanse som etterforskere og jurister har til sammen. En god

- dialog både om etterforskmessige og påtalemessige spørsmål er viktig. Juristen må for øvrig særlig rette sin oppmerksomhet mot
- å klargjøre hva som er de rettslig relevante fakta og derved hvilke faktiske forhold etterforskningen skal ta sikte på å avklare,
 - å ta stilling til påtalemessige spørsmål under etterforskningen, herunder metodebruk,
 - å kontrollere at etterforskningen holder høy kvalitet,
 - å sikre at rettsikkerhetshensyn blir ivaretatt under etterforskningen, ikke minst at etterforskningen er objektiv, jf. straffeprosessloven § 226 tredje ledd,
 - å følge opp fremdriften i etterforskningen.»

I langt de fleste saker som etterforskes av politiet, er det ikke behov for spesielle direktiver eller annen aktiv medvirkning fra politijuristen under etterforskningen, men juristen må alltid kontrollere fremdriften. I alvorlige straffesaker og saker av noe omfang eller kompleksitet må juristen være mer aktiv. Her er det ofte behov for å beslutte hvordan saken skal avgrenses, gi anvisning på hvilke straffebud etterforskningen skal innrettes mot og hvilke fakta etterforskningen særlig må ta sikte på å klarlegge. Videre bør det i mange tilfeller utarbeides arbeidssiktelse og fremdriftsplan. Juristen må holde seg a jour med sakens utvikling for å påse at etterforskningen hele tiden er rettet inn mot å fremskaffe de opplysninger som trengs for påtaleavgjørelse og irettføring.

Det sier seg selv at et slikt samarbeid krever fortløpende og uformell kontakt mellom etterforskere og jurister. Dette behovet kan ikke i tilstrekkelig grad dekkes gjennom IKT-løsninger. For at prinsippet om fremskutt, integrert påtale skal kunne fungere effektivt i praksis, må således juristene i et politidistrikt som utgangspunkt være plassert der sakene er, dvs. på samme sted(er) som de største etterforskningsavdelingen(e) er lokalisert. Departementet legger dette til grunn.

Som leder av politidistriktet og som lokal leder av påtalemyndigheten i politiet har politimesteren ansvar for å definere klare mål for blant annet det forebyggende og det kriminalitetsbekjempende arbeid i distriktet. Integrering av ressurser og innsats og metodebruken, er et klart lederansvar.

Politidistriktene står nå foran store utfordringer i straffesaksbehandlingen. Spesielt er det viktig å redusere saksbehandlingstiden vesentlig, men uten at dette går på bekostning av oppklaring og kvalitet. Det er dokumentert at liggetiden er betydelig både på etterforskningsstadiet, påtalestadiet og i perioden fra rettskraft til fullbyrdelse.

For å oppnå varige og vesentlige resultatforbedringer kreves langsiktig og målrettet arbeid. Selv om den daglige oppfølging er delegert til andre, for eksempel til kriminalsjefen i store politidistrikter og til lederen av retts- og påtaleenheten i små og mellomstore politidistrikter, er det påkrevd at politimesteren selv deltar aktivt på overordnet nivå, slik at det tydeliggjøres at etterforskning, påtalebehandling og irettføring er områder som han selv følger med oppmerksomhet og hvor han forventer gode resultater. Videre er politimesterens engasjement nødvendig for å gi »tyngde» og legitimitet til de krav som andre på hans vegne stiller til straffesaksbehandlingen i politidistriktet. Det sier seg selv at denne del av politimesteroppgaven krever tid.

Politimesteren har ansvaret for hvordan virksomheten organiseres i politidistriktet. Hovedstrategiene i politiets kriminalitetsbekjempelse er generelle

forebyggende tiltak for å hindre kriminalitet (synlig, tilstedeværende polititjeneste og tradisjonelt holdningsskapende arbeid) og straffesaksbehandling. Tjenesten må innrettes slik at oppgaveløsningen blir best mulig for begge disse virksomhetsområder.

Politimesteren fordeler ressursene mellom de ulike virksomhetsområdene i politidistriktet. Han må her både sørge for at straffesaksbehandlingen (etterforskning og påtale) får sin del av politidistriktets totale ressurser og i en del tilfeller treffe avgjørelser om ressursbruken i enkeltsaker. I politiorganisasjonen er fagansvar (ansvaret for innholdet i etterforskningen) og ressursansvar (ansvaret for etterforskningspersonell og økonomi) skilt. Politijuristen har fagansvaret i den enkelte sak, mens ressursansvaret er plassert i driftsenhetene som ledes av politistasjonssjef eller lensmann. Lykkes ikke disse i å bli enige, må saken løftes opp til et nivå som både har påtalemyndighet og myndighet til å disponere ressurser.

I små og mellomstore politidistrikter samles – etter dagens organisering – fagansvar og ressursansvar vanligvis først på politimesterens hånd. I større distrikter er det gjerne en visepolitimester/ass. politimester eller en kriminalsjef som også har denne myndigheten.

En fremtidig organisasjonsstruktur må etter departementets oppfatning også i fremtiden være slik innrettet at det blir tilstrekkelig nærhet mellom den saksansvarlige politijurist og den nærmeste overordnede i påtalemyndigheten som også har ressursansvar. Hvorvidt dette blir politimesteren, politimesterens stedfortreder eller en annen med fullmakter delegert fra politimesteren, blir et spørsmål som den nye distriktsledelsen, i samarbeid med riksadvokaten, departementet og Politidirektoratet må vurdere nærmere.

Nærhet innebærer her både nærhet i linjen (det må ikke være for mange mellomliggende ledd i organisasjonen) og til en viss grad geografisk nærhet. Det er behov for fysisk tilgjengelighet. IKT-løsninger og andre moderne kommunikasjonsformer kan til en viss grad avhjelpe »fysisk tilgjengelighet» uten at det innebærer kvalitativ forringelse av kontakten. Under enhver omstendighet vil man søke å unngå å svekke den påtalemessige ledelse av etterforskningen.

Enkelte påtaleavgjørelser er lagt til politimesteren. Dette gjelder beslutninger om anke og begjæring til retten om kommunikasjonskontroll eller tvangsmidler med utsatt underretning og ved begjæring til retten om anonym vitneførsel for politiet. Videre er beslutningsmyndighet lagt til politimesteren ved spørsmål om vederlag til politiets kilder og ved begjæring til statsadvokaten om samtykke til å benytte provokasjon som etterforskningsmiddel. Ved anke er politimesterens kompetanse eksklusiv, mens loven ved begjæring om de nevnte tvangsmidler legger kompetansen til politimesteren eller visepolitimesteren, og med en viss adgang til ytterligere delegasjon. De samme kompetanseregler gjelder for begjæring til statsadvokaten om samtykke til provokasjon. Politimesteren selv – som leder av den lokale påtalemyndighet – må være engasjert i metodespørsmål og særlig i bruken av de såkalte ekstraordinære etterforskningsmetoder. Departementet er av den oppfatning, at større funksjonelle enheter med en noe annen ledelsesstruktur og med eventuelle justeringer av de interne fullmaktsforhold internt i lederskapet, ikke vil svekke oppgavene knyttet til utviklingen av etterforskningsmetoder.

Mange av dagens politidistrikter har få jurister. Nesten halvparten av distriktene har fem eller færre jurister i tillegg til politimesteren. Dette gir stor sårbarhet ved utskifting av personell og ved langvarig fravær, for eksempel ved kurs eller sykdom. Dessuten vil store og kompliserte saker, som krever mye juristkapasitet under etterforskningen og hvor hovedforhandlingen blir langvarig, føre til uforholdsmessig store problemer for den øvrige straffesaksavvikling.

Etter departementets oppfatning vil større påtaleenheter i politidistriktene gi mindre sårbarhet og bedre mulighet til fleksibel ressursutnyttelse. Ved større påtaleenheter kan man også lettere bygge opp spisskompetanse på visse typer saker, for eksempel økonomiske straffesaker og saker som krever bruk av ekstraordinære etterforskningsmetoder.

Også for etterforskningen vil større og mer ressurssterke enheter kunne gi betydelige fordeler. En større personellstyrke under felles ledelse kan gi større fleksibilitet og gjøre det mulig å fordele ressurser dit det til enhver tid trengs mest uten at annen virksomhet blir skadelidende. Man vil følgelig ikke stå overfor valget mellom enten å la en større etterforskning ta meget lang tid eller la all annen virksomhet i politidistriktet bli skadelidende. En større personellressurs vil normalt også innebære at politimesteren disponerer over etterforskere med spisskompetanse på flere områder enn tidligere. Dette vil bidra til å bedre kvaliteten på etterforskningen.

Dersom politimesterens funksjoner og rolle i straffsaksbehandlingen skal fortsette uendret, vil det kreve kapasitet. I så fall setter det begrensninger for hvor omfattende hans samlede arbeidsoppgaver kan være.

Departementet vil arbeide for at politimesterrollen og de lederfunksjonene som er tilknyttet den blir videreutviklet og bedre tilpasset politireformens krav og forutsetningene til lederskap. Det vil blant annet innebære økt bruk av delegerede påtalefunksjoner og mindre bruk av andre personavhengige lederfunksjoner.

Prinsippet om integrert påtale (som innebærer at juristen må være der sakene er) og delingen mellom fagansvar og ressursansvar – er imidlertid prinsipper som må vurderes i lys av den ønskede utvikling av lederskapet. Utgangspunktet må være at den ønskede nærhet mellom saksansvarlig jurist og leder opprettholdes, det være seg politimesteren selv eller annen leder som også kan ta beslutninger om påtale og ressursbruk.

4.2.2 Distriktsledelse og driftsenhetsledelse

Ledelse og styring av driftsenhetsnivå

Flere politimestere med ansvar for større politidistrikter har allerede i dag store ledelsesmessige utfordringer når det gjelder driften av sine »lederteam». Evalueringer viser at ledergruppene i mange politidistrikt oppleves som svært (for) store, og med en for uensartet sammensetning. Forskjellene i bemanningstall på de ulike driftsenheter er i dag stort. Ved å gripe fatt i denne ledelsesmessige utfordring innenfor distriktet, vil den gevinstrealisering man forventer ved endringene i selve politidistriktsstrukturen kunne få ytterligere effekt.

For blant annet å kompensere for store kontrollspenn (mange enheter å lede) har enkelte politidistrikt er funnet det hensiktsmessig å legge opp til

interne regionordninger, hvor flere driftsenheter går sammen om vaktordninger, kriminalitetsanalyse, kompetanseanalyse, virksomhetsplan, felles resultatmål og resultatrapportering til politimesteren.

Dagens politidistrikter er organisert etter en rammemodell der målet har vært å få en enhetlig og helhetlig ledelse av politi- og lensmannsetaten. Modellen skulle ta hensyn til departementets behov for ledelse av etaten, politimesterens behov for et lederforum i politidistriktet og de enkelte operative enheters behov for tilhørighet i politidistriktene. (Jf. pkt. 3.2 Organisering og oppgavedeling»).

Under pkt. 3.4 »Styring, ledelse og samarbeid» ble rammestyring og mål og resultatstyring omtalt. Der fremstilles disse styringsprinsippene som gode hjelpemiddel under utøvelsen av strategisk og operativ ledelse. For at prinsippet om rammestyring skal fungere reelt og være et godt styringsmessig hjelpemiddel konkluderte departementet med at resultatansvarlig enheter bør ha en viss størrelse og et visst ressursmessig handlingsrom. Med for små resultatenheter, med få ansatte og begrensede ressurser, viser det seg for ofte at sentrale direktiver basert på omfattende rutiner for rapportering og dialog, virker mer byråkratiserende enn tjenesteproduserende.

Nærhet til publikum

Et av grunnprinsippene for politiets virksomhet (jf. pkt. 3.1.3 »Verdier og prinsipper») er nærhet til publikum. En viktig konsekvens departementet trekker av dette prinsippet er at antall steder hvor politi- og lensmannsetaten i dag er tilgjengelig og betjener publikum fra, ikke skal reduseres.

At prinsippet om nærhet til publikum fastholdes, betyr blant annet at innbyggerne i de enkelte kommuner eller tettsteder også etter endringer i distriktsstrukturen vil kunne forholde seg til et nærpolti med et fullverdig tilbud av polititjenester og politinærvær.

Konsekvenser for driftsenhetsstrukturen

Som påpekt i pkt. 3.4 er de enkelte driftsenhetslederne gjennom mål- og resultatstyringssystem gitt et selvstendig ressurs- og resultatansvar. Mange av dagens driftsenheter er imidlertid så små med hensyn til personellmessige og økonomiske ressurser, at disse driftsenhetslederne ikke har noen mulighet til reelt å lede enheten etter prinsippene om mål og resultatstyring. I tillegg medfører dagens organisasjonsmodell at små driftsenheter relativt sett bruker mer ressurser på administrative funksjoner enn større driftsenheter.

Gjennom de siste årene har flere politidistrikter gjennomført endringer og justeringer i driftsenhetsstrukturen, blant annet gjennom sammenslåinger. Videre har flere politidistrikter etablert samarbeidsordninger hvor flere driftsenheter både administrativt og operativt (forsøksvis) er samlet i regioner. Enkelte driftsenhetsledere har derved fått ansvar for å koordinere og disponere større ressurser på vegne av regionen, slik at tjenesten kan utføres mer effektivt. Gevinstene ved disse løsningene er mer operativ polititjeneste. Dette har bidratt til at publikum har fått en bedre polititjeneste. Det er departementets oppfatning at når vaktordningen i regionen er felles, bør det være naturlig med koordinert ressursutnyttelse og felles operativ og strategisk planlegging.

Slike regioner vil i tillegg fremstå som mer meningsfylte i et mål- og resultatstyringskonsept enn de mindre lensmannskontorene gjør i dag.

Når departementet i som del av Politireform 2000 foreslår en sammenslåing av politidistrikter til større funksjonelle og administrative enheter, vil det samtidig medføre et større kontrollspenn i form av flere driftsenheter underlagt politidistriktsledelsen.

For å dra nytte av stordriftsfordelene, for å opprettholde god kontroll og styring med underlagte enheter og samtidig opprettholde nærhet til publikum, vil det, i den fremtidige politidistriktsstrukturen måtte kreves stor organisatorisk fleksibilitet på driftsenhetsnivået. Politilederne må vise evne til organisatorisk nytenkning og omstilling lokalt. Departementet legger derfor til grunn at den sentrale politiledelsen og politidistriktene, i forlengelsen av politidistriktssammenslåingene, må gå gjennom dagens driftsenhetsstruktur, og i en del tilfeller komme fram til nye, alternative distriktsinterne organisasjonsmodeller.

Både i de politidistrikter som ikke berøres av sammenslåingsforslagene og i de nye og større politidistriktene, vil det med andre ord være behov for en kontinuerlig organisasjonsmessig revurdering av en del oppgaver, funksjoner og styringsbetingelser. Departementet legger følgende forutsetninger til grunn for det videre organisatoriske arbeidet innenfor politidistriktene:

- *Driftsenhet* er en styringsenhet som skal omfatte ett eller flere tjenestesteder hvor lederen har en ressursmessig og administrativ samordningsfunksjon, direkte underlagt politimesteren. Dette forutsetter blant annet at vedkommende leder ivaretar virksomhetsplanlegging, budsjettarbeid og andre administrative oppgaver. Bemanning og øvrige organisatoriske forutsetninger bør støtte opp under mulighetene for et reelt resultatansvar og en helhetlig tjenesteutøvelse.
- Eventuelle endringer i ledelsesstrukturen, som må foretas på driftsenhetsnivå, vil imidlertid skje under den klare forutsetning at antallet tjenestesteder opprettholdes. Ved å tilrettelegge organisatorisk for større administrative enheter også på driftsenhetsnivå, vil man – på samme måte som på politidistriktsnivå – kunne frigjøre personell til operativ tjeneste. Man vil også legge til rette for at politimestrene lokalt, relativt raskt, kan iverksette endringer ved at for eksempel en lensmann gis resultatansvar for flere lensmannskontorer.
- De service- og tjenesteoppgavene, som utføres i dag ved driftsenhetene, bør i enda større utstrekning ivaretas av sivilt personell. Slik tjenesteyting bør også bli mer tilgjengelig. Under det videre organisasjonsarbeidet bør det vurderes å flytte tjenester til tidspunkter som er mer i overstemmelse med publikums behov.
- I vurderingen av de fremtidige tjenestestedenes service til publikum, vil departementet se det som naturlig å vurdere politiets delaktighet i kommunale eller statlige servicekontorer, eventuelt opprettelse av mindre tjenestesteder eller kontaktpunkter, på andre steder enn der de fysiske kontorlokalitetene i dag befinner seg.
- Et annet alternativ som bør vurderes er, at et lensmannskontor kan danne stammen eller bli det organisatoriske utgangspunktet for det offentlige servicekontor, og at andre etater etablerer seg der og supplerer de polititjenester, de forvaltningsoppgaver og de sivile gjøremål som utøves derfra.

4.2.3 Delegasjon

Departementet forutsetter økt delegasjon fra den sentrale politiledelsen til de ulike styringsnivåene i etaten. Det vil gjelde fra departement til Politidirektoratet, fra Politidirektoratet til politidistriktene og fra politidistriktene til ledelsen ved tjenestesteder med resultatansvar.

En desentral styringsstruktur med reelt lokalt resultatansvar, er et viktig og gjennomgående prinsipp som det legges vekt på, både hva angår de sentrale og de distriktsvise løsninger. De nødvendige avgjørelsene må treffes på riktig nivå i organisasjonen av de ledere og medarbeidere som har de beste forutsetninger for å vurdere avgjørelsens konsekvenser, og ta ansvaret for den.

Politiets oppgaver, ansvar, tjenesteutøvelse og administrasjon er regulert i et omfattende regelverk. Oppgaver og ansvar er omhandlet i mer enn 100 ulike lover. Utover dette finnes det et omfattende regelverk som blant annet regulerer administrative spørsmål. I dagens politi utøves myndighet og administrasjon/ledelse både på sentralt nivå (departement/Politidirektorat), på lokalt nivå (politidistriktene) og på driftsenhetsnivå.

Reformens forslag om en endret distriktsstruktur har sammenheng med behovet for større politidistrikter som ressurs- og kompetansemessig er mer bærekraftige og selvforsynte enn de fleste av dagens politidistrikter. Det alt vesentlige av politi- og lensmannsetatens tjenesteutøvelse skjer i politidistriktene. Etatens slagkraft og effektivitet i oppgaveutøvelsen henger derfor også i betydelig grad sammen med mulighetene lokalt til operativ og administrativ handlefrihet. Departementets forslag i Ot.pr. nr. 7 (1999-2000) om etablering av Politidirektoratet bygget blant annet på denne betraktning i forholdet mellom departement og direktorat. Etter departementets vurdering har den samme betraktning, også gyldighet i forholdet mellom Politidirektoratet og politidistriktene og innad i det enkelte politidistrikt.

I alminnelig forvaltningsrettslig teori er det antatt å foreligge en relativt vid adgang til å delegerer myndighet, og etter departementets vurdering bør det foretas en gjennomgang med sikte på en hensiktsmessig kompetansefordeling mellom nivåene i politiorganisasjonen som fremmer operativ og administrativ handlefrihet. Politidirektoratet vil ha en sentral rolle i dette arbeidet.

En viktig side ved dagens politiorganisasjon er det tosporede system, dvs. integreringen av påtalemyndigheten i den distriktsvise organisasjonen. I forhold til dette organisasjonsprinsipp understreker departementet, at den varslede gjennomgang av lokal struktur, og eventuell delegasjon av fullmakter innen politiorganisasjonen, ikke skal endre kompetanseforholdet mellom politi og påtalemyndighet i forhold til straffesaksarbeidet og dagens situasjon for øvrig.

4.2.4 En mer effektiv politiorganisasjon

4.2.4.1 Erfaringer med nåværende organisasjonsstruktur

På oppdrag fra Justisdepartementet har Statskonsult utarbeidet en rapport, som sammenfatter og vurderer resultatene av den betydelige organisasjonsendringen som ble foretatt i 1994. Siktemålet den gang var å skape en helhet-

lig og enhetlig ledelse på lokalt nivå. Statskonsults anbefaling av tiltak for å oppnå en mer effektiv ressursutnyttelse, kan oppsummeres slik:

1. Behov for å minske ressursbruken til administrative oppgaver. Dette bør gjøres gjennom å slå sammen politidistrikter. Statskonsult mener videre, at slik sammenslåing ikke vil gjøre tilbudet til publikum dårligere. Det pekes på at den forutgående omorganisering legger til rette for sammen-slåinger av distrikter, slik at de administrative enhetene kan slås sammen, men at antall driftsenheter forblir uforandret.
2. Behov for å redusere presset på driftsenhetene med hensyn til administrative oppgaver. Statskonsult viser til at datamaterialet ikke sier noe om hvem som pålegger hvem for mange administrative gjøremål, og anbefaler derfor at det foretas en kritisk gjennomgang av hva som er nødvendige administrative oppfølginger på begge styringsnivåer.
3. Behov for å rette et kritisk søkelys på lederskapets sammensetning, arbeidsform og oppgaver. Statskonsult peker på at ledergruppene i politidistriktet ikke fungerer som et organ for reell lederutøvelse og avdekker mye »resultatløs møtevirksomhet».

På bakgrunn av de innspill som er mottatt og den dialogen som departementet har ført under meldingsarbeidets gang med en del politimestre og særorgansledere, har departementet dannet seg følgende hovedinntrykk:

Generelle inntrykk

Det finnes større vilje til endring og ønske om nye og bedre organisatoriske svar på etats utfordringer, enn hva dagens organisasjon og struktur gir grunnlag for. En del politimestre stiller imidlertid spørsmål til forutsetninger som er bygget inn, om gevinstrealisering og effektivitet: Generelt er departementets inntrykk at politimestrene ønsker gjennomført endringer i strukturen, men at det i den sammenheng må inngå, vurderinger av politiets rolle, lederrollene og andre organisasjonsmessige forhold i vid forstand. Struktur- endringer alene, for å øke kostnadseffektiviteten, uten at tiltakene inngår i en samlet og trinnvis omstillingsprosess, møter ingen bred forståelse. Langt de fleste politimestre mener at distriktene nok kunne bli mer kostnadseffektive å drive med større enheter, men stiller spørsmål til omstillingskostnadene i forhold til gevinstene. Den største effekten av en strukturreform vil etter de flestes mening først og fremst komme til syne, hvis man samtidig endrer og/eller reorganiserer driftsenhetsstrukturen.

En del politimestre påpeker at den nåværende mål- og resultatstyring vanskeliggjør helhetstenkningen og den strategiske/operative planlegging. Større og mer bærekraftige distrikter vil etter deres mening, kunne medføre bedre beslutningsprosesser, fordi prinsippene i mål- og resultatstyringskonseptet forutsetter store resultatenheter med reelt ressursforvaltningsansvar.

Flere påpeker betydningen av nærhet mellom politimester, befolkning, medarbeidere og i særlig grad deres behov for nærhet til lokal påtaleleder. Politimesteren pålegges personlig en rekke oppgaver fra departement og riksadvokat, som politimestrene pr. i dag mener vanskelig kan delegeres til andre politiledere.

Det pekes på at et stort problem i dag er, at det generelt er dårlig kompetanse både i administrasjonsenhetene og driftsenhetene, og at man derfor

ikke får utnyttet ressursene optimalt. Sammenslåinger vil derfor betinge kompetanseheving og tilførsel av administrativt personell.

De politimestre som ønsker større og mer bærekraftige politidistrikter påpeker at det vil medføre en effektivisering av administrasjonen, større budsjettmessig fleksibilitet og handlefrihet, frigjøring av personalressurser til polititjeneste, og at det vil styrke den publikumsrettede tjenesten. Noen peker på at en slik prosess vil sette fart på samordning, rendyrking og effektivisering av de administrative oppgavene. Det vises til at det må settes klarere fokus på delegering og forenkling av rapporteringsrutinene, og at det vil føre til at det etableres en mer dynamisk organisasjon generelt.

Statskonsult-rapporten

Det er delte oppfatninger hva angår Statskonsults konklusjon om at ressurser viet til administrativ oppfølging har økt kraftig de senere år. Det understrekes imidlertid av flere, at man fortsatt kan sentralisere en del administrasjonsoppgaver, spesielt internadministrative oppgaver som personaladministrasjon, tilsettingssaker, ol. til administrativ enhet, og dermed frigjøre driftsenhetene, slik at de kan konsentrere seg mer om operativt politiarbeid.

De som mener at ressurser viet til administrativ oppfølging har økt de senere år forklarer det med at oppfølgingen av departementets pålegg har krevd betydelige ressurser. Spesielt vises det til at det skal avgis høringsuttalelser, etableres nye systemer (IKT) og gjennomføres endringstiltak (OU), og det pekes videre på at innføringen av mål- og resultatstyring har gitt mange rapporteringsoppgaver.

De fleste slutter seg til Statskonsults betraktning om ledergruppens manglende effektivitet, og støtter forslaget om at det bør foretas en kritisk vurdering av ledergruppens sammensetning, arbeidsform og oppgaver. Flertallet er enig om at ledergruppen ikke fungerer godt nok, men viser til at det er skjedd mye positivt; mange har fått det til å fungere og endringer er på vei.

Det etterlyses en generell kompetanseheving på ledernivået, og en politimester mener årsaken til at ledergruppen ikke fungerer godt er, at det er store forskjeller mellom driftsenhetene med hensyn til størrelse og kompetanse. Det gis en del generelle innspill om hva som bør være ledergruppens rolle og hvordan den bør fungere. Noen mener ledergruppens hovedoppgave må være å ta stilling til og drøfte større og prinsipielle saker, mens andre viser til at ledergruppe har en sentral rolle innenfor ressursutnyttelse, samordning og kvalitetssikring. Enkelte foreslår at møtevirksomheten deles i to. At det gjennomføres ett informasjons-/drøftingsmøte og ett reelt ledergruppemøte.

4.2.4.2 Formålseffektivitet og kostnadseffektivitet

Et viktig premiss for strukturelle og organisatoriske endringer er, at tiltakene skal føre til at publikum gis et bedre tilbud.

De brukergrupper departementet har innhentet synspunkter fra og de publikumsundersøkelser en del politidistrikt allerede har foretatt, viser at folk naturlig nok er mer opptatt av om effektiviseringstiltakene fører til økt trygghet for dem, enn at etaten som sådan drives mer effektivt.

Publikum bedømmer også politiets effektivitet i forhold til deres synlighet og politiets evne til å være der når noe skjer. I et slikt perspektiv vil politiets forebyggende tjeneste, deres samarbeidsevne med andre myndigheter, institusjoner og ideelle organisasjoner rangerer høyt på publikums forventningsliste om «et mer effektivt arbeidende politi».

I dag måles effektiviteten ofte i statistiske og kvantifiserbare størrelser. Man måler for eksempel tempo i staffesakskjeden, saksavvikling, oppklaringsprosenter, henleggelsesprosenter og annen aktivitetsmåling. Slike kvantifiserbare uttrykk for effektivitet har begrenset verdi hvis resultatene ikke vurderes i nær sammenheng med publikums «forventninger og ønsker» – basert på mer kvalitative og opplevelsesrelaterte indikatorer.

Dette publikumsrettede utgangspunkt forhindrer ikke at effektivitetsøkning og gevinstrealisering også må ta eksplisitt hensyn til hva ledelsen og de ansatte har av krav og forventninger til arbeidsforhold og effektiv oppgaveløsning. Ideelt sett bør de ansattes oppfatninger om hva som gjør etaten mer effektiv, være sammenfallende med publikums ønsker om tjenesteyting.

På samme måte som effektivitetsmål kan diskuteres, kan det være ulike oppfatninger blant publikum og i opinionen, om hvilke virkemidler og ressurser som bør brukes under en etterforskning, i forhold til hva etaten selv mener er «riktig» ressursbruk. Departementet betrakter det som en stor ledelsesmessig utfordring å forene og videreutvikle disse, til tider ulike organisatoriske og publikumsrelaterte syn på hva som gjør norsk politi mer effektivt.

5 Strukturelle tiltak



Figur 5.1 Departementets organisasjonsforslag: Bedre publikumskontakt gjennom en mer rasjonell ressursutnyttelse. (Foto: Nati Hoechi)

Kilde: Kartgrunnlag: Statens Kartverk

5.1 Dagens politidistriktsstruktur – tid for endring

Innledning

De beskrivelser som er gitt av dagens politiorganisasjon tidligere i meldingen, og departementets vurdering av forbedringsbehovet, peker klart i retning av at det foreligger et behov for organisatoriske og strukturelle endringer. Dagens kriminalitetsbilde og befolkningens behov for bedre polititjenester lokalt, er blant faktorene som fordrer mer bærekraftige politidistrikter med spredte og publikumsnære tjenestesteder.

Den faglige bredde og dybde i kompetansen vil bli styrket gjennom større enheter. Den ressursmessige handlefrihet blir bedre, med mulighet for mer varierte, fleksible og lokalt tilpassede tjenesteløsninger og samarbeidsordninger. Sammenslåing av likeartede distrikter med hver sitt administrative apparat, til større og mer bærekraftige distrikter, vil dessuten føre til mer kostnads-effektive løsninger. Det vil kunne frigjøres personell fra likeartede adminis-

trative distriktsledelser i de mindre distriktene. Frigjorte ressurser kan dermed settes inn i mer operativt og publikumsrettet arbeid innenfor nytt distrikt.

For at politireformens organisatoriske og strukturelle forslag skal gi full effekt, forutsettes imidlertid et lederskap på alle nivåer i politi- og lensmannsetaten som ser mulighetene for forbedring, som er i stand til å utvikle nye ledelsesformer, som kan revurdere gjeldende organisatoriske ansvarsforhold og styringsnivåenes funksjonalitet innad i distriktet.

Politireformen 2000 fordrer med andre ord et lederskap som aktivt vil arbeide for fornyelse og endring innenfor den ledelsestenkning og innenfor de organisatoriske og strukturelle rammebetingelsene som departementet trekker opp i Politireform 2000.

Hvorfor endre? – nærmere om departementets hovedbegrunnelser

Departementets vurderinger av behovet for endringer i retning av større og mer bærekraftige politidistrikter, bygger i hovedsak på følgende forhold:

- De kriminalpolitiske utfordringene nødvendiggjør en større konsentrasjon av politiets ressurser og kompetanse enn hva som er tilfellet med dagens politidistriktsstruktur.
- Behovet for å økonomisere med begrensede ressurser i offentlig forvaltning gjør det nødvendig med politidistrikter som kan vise til større kostnadseffektivitet.
- Behovet for å få mer politiutdannet personell ut i operativ virksomhet nødvendiggjør bedre administrative stordriftsløsninger.
- Publikums krav til offentlig tjenesteyting fordrer større organisatorisk fleksibilitet og et større, lokalt handlingsrom for politiledelsen enn den har i dag.
- Den teknologiske utviklingen gjør det både ønskelig og mulig å anvende politiets totale ressurser mer rasjonelt gjennom en kombinasjon av desentralt politinærver og sentraliserte, administrative løsninger.
- Den samlede politiorganisasjon må kunne vise en bedre funksjonalitet og styringsevne enn i dag. Dette gjelder i første rekke kvaliteten i samarbeidet og dialogen mellom styringsnivåene samt kvaliteten i etatens mål- og resultatstyringssystem. For å oppnå dette kreves politidistrikter av en viss størrelse og med en viss bemanning.

Organisasjonsmodeller

De nevnte organisasjonsmessige hensyn taler alle for større og mer bærekraftige politidistrikter. Når det gjelder den konkrete politidistriktsstrukturen, kan den fastlegges ut fra flere »modeller» hvorav »fylkespolitimodellen» er én, mens en mer fleksibel tilpasning ut fra geografi, demografi, kriminalitetsbilde etc. er en annen. En »fylkespolitimodell» ville innebære at antallet politidistrikter reduseres fra 54 til 19, mens antallet politidistrikter etter en mer fleksibelt tilpasset politidistriktsstruktur vil være høyere.

Etter departementets syn kan flere forhold tale for en »fylkespolitimodell»:

- Organisasjonsmessige og forvaltningspolitiske hensyn tilsier at de ulike landsdekkende og statlige oppgavene bør ha et mest mulig likt geografisk utgangspunkt når det gjelder myndighetsutøvelse, tjenesteyting og oppgaveløsning. En fylkespolitimodell vil, ut fra et slikt forvaltningspolitisk utgangspunkt være den riktige løsningen.

- En strukturell harmonisering av statens oppgaver i ulike virksomheter og på ulike forvaltningsnivåer innebærer fordeler i forhold til virksomhetenes samhandling med hverandre og med andre virksomheter, og for den faktiske tjenesteyting overfor publikum.
- Politidistrikter sammenfallende med fylkesgrenser, vil blant annet lettere kunne innpasses i den øvrige regionale og distriktsvise forvaltningsmodellen, som andre samfunnsinstitusjoner og myndigheter opererer innenfor, eller utvikles i retning av.
- Både ut fra et effektiviseringssynspunkt og sett fra publikums og samarbeidende institusjoners ståsted, vil det være en fordel med færrest mulig funksjonelle, oppgavemessige og geografiske grenser for den offentlige tjenesteyting.

Hvorfor er fylkesmodellen upassende?

Etter departementets syn bør imidlertid ikke politidistriktsstrukturen fastlegges skjematisk ut fra nåværende fylkesinndeling. Det pekes i den forbindelse på at:

- Fylkesadministrative grenser er til dels historisk betinget og fastsatt ut fra andre hensyn enn det som gjør seg gjeldende i forhold til politiets oppgaveløsning, og vil således i begrenset grad reflektere polititjenestens behov.
- Politiets oppgaver er knyttet til hvor folk bor og arbeider. Her finner en både hva som er målet for kriminaliteten og rekrutteringsgrunnlaget for de kriminelle («kriminalitetsgeografien»). For at politiet best mulig skal kunne løse sine oppgaver bør politidistriktsstrukturen tilpasses hva som er de *faktiske* bo og arbeidsregionene. Nåværende fylkesinndeling er administrative grenser som er til dels historisk betinget og i liten grad justert ut fra de betydelige endringene samfunnsstrukturen har gjennomgått, særlig de siste tiårene.
- Samfunnets kommunikasjonsmessige infrastruktur er endret vesentlig de siste tiårene uten at dette har medført særlige endringer i de fylkesadministrative grensene. Det er langs disse kommunikasjonslinjene at kriminaliteten kommer inn i landet og spres mellom regioner og landsdeler.
- Ut fra et styringsmessig perspektiv er det viktig at politidistriktene har en mest mulig lik størrelse og ressursmessig grunnlag for tjenesteutøvelsen. En inndeling etter fylkesgrensene ville innebære betydelige forskjeller mellom politidistriktene. Et politidistrikt arrondert etter for eksempel Akershus fylke vil skille seg vesentlig fra politidistrikt arrondert etter fylkesgrensene i andre landsdeler. Dette kan snarere øke enn minke forskjellene i tjenesteutførelsen.
- Enkelte politidistrikter ville etter «fylkespolitimodellen» få ansvar for betydelige, geografiske områder.
- Den fremtidige fylkesinndelingen er under diskusjon. Etter departementets vurdering er det viktigere at politiets distriktsstruktur er tilpasset politiets behov enn at den knyttes opp til fylkesadministrative grenser som kan bli endret.

På denne bakgrunn mener departementet at politidistriktsstrukturen bør fastsettes, først og fremst etter konkrete vurderinger der hensynet til politiets oppgaveutførelse og effektivitet tillegges betydelig vekt. Med et slikt utgangs-

punkt ligger det nå ikke til rette for å foreslå et antall politidistrikter ned mot antallet fylker.

Politidistriktsstrukturen bør imidlertid jevnlig vurderes. De raske endringer som fortsatt må forventes i de sosiale, demografiske, teknologiske og kriminalpoliske rammebetingelser nødvendiggjør stor endringsvilje og endringsevne blant etatens ledere og medarbeidere.

Stortingets oppfatninger om behovet for strukturelle og organisatoriske endringer

Under behandlingen av Ot.prp. nr. 7 (1999-2000) og Innst. O. nr 40 (1999-2000) om den sentrale politiledelsen, sluttet Stortinget seg til daværende regjeringens opplegg for en trinnvis omorganisering av etaten; først endringer i den sentrale ledelsen, så den regionalt og distriktsvise omstrukturering. I Ot.prp. nr. 7 heter det om dette:

»Dersom Stortinget slutter seg til lovforslaget i odelstingsproposisjonen, vil det være lagt et godt grunnlag for forbedringer i ansvarsforholdene og styringssystemene mellom politiets sentrale ledelse og etaten for øvrig. Vurderingene av politidistriktenes oppgaver, antall og størrelse vil deretter kunne skje, blant annet gjennom Justisdepartementets meldingsarbeid, og i lys av de konklusjonene som Stortinget trekker etter behandling av stortingsmeldingen.

Med den sentrale politiledelsen på plass, settes departementet bedre i stand til å håndtere den prosessen som skal føre fram til en reduksjon i kontrollspennet, fra sentralt til lokalt nivå i etaten. Med kontrollspenn menes i denne sammenheng hvor mange enheter (politidistrikter og særorganer) som rapporterer til den sentrale politiledelsen».

Dette organisasjonsmessige grunnlaget for strukturelle endringer ble lagt fram av regjeringen Bondevik høsten 1999 i Ot.prp. nr. 7 (1999-2000) og fikk oppslutning av et bredt flertall i Stortinget. Denne regjering legger til grunn Stortingets konklusjoner (jf. Innst. O. nr 40 (1999-2000)) som basis for den videre omstilling av politi- og lensmannsetaten på sentralt, regionalt og distriktsvis nivå.

5.2 Funksjonelle politidistrikt - vurderingskriterier

Her behandles blant annet kriterier av demografisk karakter som departementet mener er av betydning for fastsetting av »riktig distriktsstørrelse» og en effektiv organisering og utførelse av den lokale polititjenesten. Disse kriteriene bør betraktes som et supplement til de prinsipielle betraktninger om »riktig» politidistriktsstruktur som det er redegjort for i kapittel 4 og i pkt. 5.1.

Departementets standpunkt om politidistriktenes antall og størrelser er med andre ord ikke først og fremst basert på kriterier som for eksempel reiseavstander i forhold til etatens egne organisasjonskrav, men på at strukturendringene gir en kvalitativ og kvantitativ forbedring av kriminalitetsbekjempelsen og tjenestetilbudet overfor publikum, lokalt og på distriktsnivå.

Departementet fremmer parallelt med denne politimeldingen, en melding om domstolsstrukturen »Førsteinstansdomstolene i fremtiden». Når det gjelder departementets vurderinger av hvor første instans domstoler bør ligge, og

hvilke hensyn som bør vektlegges når sammenslåing eller arrondering av domstolene skal foretas, bygger konklusjonene på en noe annen vektlegging av prinsipper og kriterier enn hva som er tilfellet for politidistriktsstrukturen. I domstolsmeldingen legges det spesiell vekt på :

- Faglige og administrative hensyn til domstolenes fremtidige størrelse med hensyn til bemanning.
- Det rettssøkende publikums reisetid til domstolene.
- Best mulig overenstemmelse med utviklingen av funksjonelle regioner med hensyn til endringer i sysselsettings- og pendlingsmønster.
- En mest mulig kostnadseffektiv domstolsstruktur.

Begrunnelsen for den noe ulike tilnærmingen og vektleggingen har sammenheng med ulikheter mellom domstolene og politiets virksomheter. Dette gjelder både hvordan etaten organiseres, ledes og drives. Den betydelige forskjell i organisasjonsbetingelsene, er også en hovedårsak til den ulike tilnærming som de to strukturforslagene har valgt. Generelt vil departementet imidlertid understreke at man i begge meldingene legger vekt på å trekke de nødvendige og riktige lokaliseringmessige slutninger i forhold til tilgjengelighet, reiseavstander og andre praktiske hensyn.

Når det gjelder bruken av demografiske og kommunikasjonsmessige kriterier, slik som reisetid for publikum og domstolenes profesjonelle aktører, tradisjoner og identitet er dette trukket inn i en totalvurdering, men tillagt ulik vekt. Departementet har ikke lagt avgjørende vekt på at det alltid må være sammenfall mellom grensene for domssognene og politidistriktene. Det er i dag, og vil fortsatt være, flere domssogn enn politidistrikter. Et politidistrikt vil derfor fortsatt måtte forholde seg til flere domstoler i straffesaksavviklingen. Departementet har for øvrig vurdert om reiseavstand mellom plassering av ledelsen i et politidistrikt og plasseringen av domstolen burde anvendes som et systematisk og gjennomgående hensyn. Departementet har kommet til at dette ikke er avgjørende blant annet fordi ikke alle straffesaker vil bli aktorert fra det stedet hvor politimesteren er lokalisert. Reiseavstand vil ha større betydning i forhold til påtalefunksjonen, politivitner, samt til arrest/fengsel. Justisdepartementet legger stor vekt på såkalt fremskutt, integrert påtalefunksjon. Dette innebærer at etterforsker og jurist arbeider nært sammen under etterforskingens gang og at juristene må være lokalisert der hovedtyngden av sakene er.

5.2.1 Funksjonelle regioner og kriminalitetsgeografi

I sitt arbeid med å finne frem til hensiktsmessige inndelinger av politidistriktene, har departementet blant annet lagt vekt på befolkningsmønster, næringsstruktur og pendlingsmønster; dvs. hva som er funksjonelle bo- og arbeidsregioner. Som et grunnlag for departementets vurderinger har Norsk Institutt for by- og regionforskning (NIBR) utarbeidet en utredning om utviklingen av funksjonelle regioner på nasjonalt- og fylkesnivå, samt om forholdet mellom funksjonelle regioner, domsinndeling og politidistrikter.

De kriminelle følger samme kommunikasjonslinjer og i en viss utstrekning de samme funksjonelle bo- og arbeidsregioner som befolkningen for øvrig. Ved omstruktureringen av politidistriktene har den såkalte kriminalitetsgeografien vært et vurderingskriterium.

Funksjonelle regioner

Norge har samlet sett i løpet av de siste 20 år hatt en vekst i folketallet. Men veksten har imidlertid fordelt seg ulikt mellom landsdelene. Når man ser perioden under ett har Finnmark og Nordland hatt en tilbakegang, mens Hedmark og Oppland har hatt tilnærmet nullvekst. De andre fylkene har hatt en økning i befolkningen. Den største absolutte økning har vært i Oslo, Akershus og Rogaland, mens den relative veksten har vært størst på det sentrale Østlandsområdet og Sør-Vestlandet. Det sentrale Sørlandet har også hatt en vekst godt over landsgjennomsnittet. Nord-Norge har hatt den største tilbakegangen. I 1980 bodde ca. 11,5 % av befolkningen i de tre nordligste fylkene, men i 2000 har dette tallet sunket til 10,4 %.

Man har etter hvert i økende grad begynt å se på befolkningen som en rammebetingelse for den regionale utviklingen. Det er et nært samspill mellom demografisk utvikling og utviklingen i en region. Befolkningen og dens kompetanse, alder og kjønn representerer den arbeidskraft som er tilgjengelig, og er derfor det viktigste potensialet for utviklingen i en region. På mange måter kan man si at demografi og utvikling i en region »møtes» i arbeidsmarkedet.

Tendensen de senere årene har vært en økning eller stabilisering av veksten i storbyene og i byer og tettsteder, og en relativ stabil nedgang i periferiregionene bortsett fra Nord-Norge der nedgangen har blitt forsterket de siste årene.

I fremskrivninger fra Statistisk sentralbyrå for de neste 20 årene blir veksten i storbyregionene noe redusert, men samlet tilsier fremskrivingene at de kan få om lag halvparten av en samlet vekst i folketallet for nasjonen på 450.000 personer over 20 år. Ut fra fremskrivningen vil resten av veksten i hovedsak fordeles på øvrige byer og tettsteder. For periferiregionene tilsier fremskrivingene i grove trekk en stabilisering av folketallet, men slik at de mest perifere områdene går ned mens områder med mindre sentra får noe økning i befolkningen.

Utviklingen peker helt klart i retning av at stadig flere kommer til å bo i byer og tettsteder, men det vil fremdeles være mange mennesker som bor i de mer perifere områdene. Dette innebærer en utvikling i retning av at de ulike regionale sentra kommer til å spille en stadig sterkere rolle. Dette vil sannsynligvis også medføre større funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner.

På den andre siden vil det for øvrig fortsatt være mange områder som ikke vil tilhøre noe naturlig regionsenter – disse områdene vil på mange måter utgjøre selvstendige bo- og arbeidsmarkedsregioner. Slike områder finnes i indre deler av Østlandet og langs kysten av Vestlandet og Nord-Norge.

Distrikts- og regionalpolitiske hensyn ved etablering av ny politidistriktsstruktur.

I St meld nr. 31 (1996-97) om distrikts- og regionalpolitikken ble det slått fast at målet i distrikts- og regionalpolitikken er å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og å utvikle robuste regioner i alle deler av landet. Med robuste regioner menes her områder som mestrer endringer i næringslivs- og bedriftsstrukturer, og som evner å ta opp i seg de nye krav, som befolkningen og næringslivet stiller til service, transport, kommunikasjoner, velferdstilbud

mv. Dette forventes å bidra til at arbeidsplasser, utdannings-, tjeneste- og velferdstilbud mv. vil være tilgjengelig også for innbyggere utenfor sentrene.

I et distrikts- og regionalpolitisk perspektiv vil derfor hovedutfordringen være å gi alle deler av landet forutsetning for å utvikle seg slik at de tilfredsstiller de bosettings- og lokaliseringskrav dagens befolkning og næringsliv setter. For det offentlige innebærer dette blant annet hvordan myndighetene kan sikre befolkningen i alle deler av landet et godt offentlig tjenestetilbud, og hvordan unngå at fornyelse og effektivisering av offentlig sektor kommer i konflikt med distriktspolitiske mål. Det er et mål at fornyelsen av offentlig sektor ikke skal bety at distriktene blir taperne, men at de samlede ytelsene skal bli bedre.

Politi- og lensmannsetaten representerer ut fra sine oppgaver, typer offentlig tjeneste som må være tilgjengelig for befolkningen over hele landet. Utover det som knytter seg til det kriminalitetsbekjempende arbeidet vil befolkningens behov for å oppsøke politiet hovedsakelig være knyttet til sivile og forvaltningsmessige oppgaver. Dette er riktignok tjenester som den enkelte ikke spesielt ofte har behov for å få utført, men det er allikevel tjenester som det i dagens samfunn forventes skal være relativt lett tilgjengelige. Dette setter krav til den geografiske, og herunder kommunikasjonsmessige avstand til politiets kontorer. Publikum må ha mulighet til å kunne oppsøke politiet og få utført slike gjøremål i sitt daglige nærmiljø.

I forbindelse med politiets mer operative oppgaver er det ikke nødvendigvis deres egen mulighet for å nå fremt til politiets kontor som har betydning, men derimot hvor raskt politiet kan være på stedet etter at de er tilkalt. Det er følgelig av mindre interesse hvor politiet rykker ut fra, så lenge det tar kort tid før de kommer dit publikum trenger politiets bistand. Dette er en sentral faktor for befolkningens trykghetsfølelse. Likeledes har det betydning at politiet er synlig i nærmiljøet.

Kriminalitetsgeografien

I meldingens pkt. 2.5 »Kriminalitetsutviklingen» går det fram at vinningskriminaliteten utgjør anslagsvis halvparten av alle lovbrudd og 2/3 av alle registrerte forbrytelser. Mye av den øvrige kriminaliteten springer også ut av profittmotiv. Dette gjelder for eksempel narkotikaomsetning, deler av sedelighetskriminaliteten og menneskesmugling.

Det norske samfunnet preges i økende grad av stor materiell velstand med mye penger og verdier i omløp. Verdiane som kriminaliteten retter seg mot skapes og finnes hvor folk lever og arbeider, dvs. de naturlige bo- og arbeidsregionene. Slik sett vil bosettingsmønster og samfunnsstrukturer i stor grad gjenspeiles i hvilke områder som er nedslagsfelt for kriminaliteten i samfunnet. Det er naturlig nok også i de områdene hvor folk bor eller arbeider at det største potensialet finnes for rekruttering til kriminalitet.

Når bosettings- og arbeidsmønsteret har endret seg, har det også direkte innvirket på kriminalitetsbildet.

Selv om kriminaliteten i de største byene viser de samme utviklingstrekk som landsutviklingen, er de prosentvise utslagene gjennomgående større når det gjelder økninger i byene. Når kriminaliteten har gått ned på landsbasis, har det gjennomgående også vært mindre reduksjoner eller til og med øknin-

ger i byene. Dette underbygger at byområdenes relative andel av kriminaliteten er økende. Som eksempel på dette kan nevnes Oslo. I 1991 hadde Oslo 22,4 % av alle lovbrudd og 25 % av alle forbrytelser registrert i landet. I 1997 var tallene hhv 26,1 % og 27,5 %.

De klart fleste lovovertrædelser skjer i gjerningspersonenes nærområder. Hva som er nærområder har i særlig grad sammenheng med kommunikasjonsmessige forhold og samfunnsstrukturer som binder regionene sammen. I de senere tiår har den kommunikasjonsmessige infrastruktur i samfunnet endret seg betydelig, og i enkelte deler av landet vil en kriminell kunne krysse gjennom flere politidistrikter på kort tid. Bedrede kommunikasjoner faller sammen med en økende tendens blant de kriminelle til å utnytte de muligheter som følger av større mobilitet.

Enkelte av grenseområdene mot utlandet har tradisjonelt vært innfallsveier for kriminalitet; særlig ulovlig innførsel av varer/narkotika og senere tid også ulovlig innvandring. Det endrede kommunikasjonsbildet gjør det nødvendig å se grenseområdene i sammenheng med landet innenfor, fordi det klart meste av kriminaliteten som er knyttet til grensen er ikke innrettet mot de grensenære områdene.

Som påpekt i pkt. 2.3 »Teknologiens betydning», har IKT lagt grunnlaget for ytterligere økt rekkevidde for den kriminelle. Distrikts- og landegrenser er derfor heller ikke lenger noen fysisk sperre for mulighetene til å begå kriminalitet.

5.2.2 Demografiske kriterier

Departementet har, i tillegg til de prinsipielle og overordnede hensyn, vurdert såkalte operative kriterier av betydning for å kunne fastslå hva som bør kjenne seg ut som "et velfungerende politidistrikt". Det er lagt stor vekt på uttalelsene fra høringsinstansene ved valg av slike kriterier. Men, det bemerkes at høringsinstansene ofte synes å ha noe forskjellig forståelse av meningsinnholdet i de kriterier som omtales.

I drøftelsene av de enkelte strukturforslagene er departementets kriterier sammenholdt med høringsuttalelsene og med andre faglige/lokalpolitiske innspill av betydning. De konklusjoner som departementet trekker om distrikter fremkommer på bakgrunn av en totalvurdering. På tross av at kriteriene vil måtte vektlegges forskjellig, har departementet søkt å fremme forslag til inndeling av politidistrikter ut i fra en mest mulig helhetlig og konsekvent vurdering. Hovedprinsippene i pkt. 5.1 vil imidlertid alltid være det grunnleggende utgangspunkt for endring og sammenslåing.

Kommunikasjonsmessige forhold

Nåværende politidistriktsinndeling fikk i det vesentlige sin form på slutten av 1800-tallet og har følgelig sitt utgangspunkt i kommunikasjonsmessige forhold som er ganske forskjellige fra dagens.

Distriktsendringer har det siste hundreåret bare bestått i mindre justeringer og har vært knyttet til enkeltsaker. Den største strukturelle endringen i nyere tid er utskillelsen av Rana som eget politidistrikt i 1984.

En stor del av folks ferdsel skjedde den gang langs kysten, og reising til lands eller vanns var både mer tidkrevende og strabasiøse enn nå. Den tidsmessige reiseavstanden er i våre dager blitt sterkt nedkortet gjennom en generell forbedring av veistandarden, broforbindelser og tunneler. En annen vesentlig endring er utviklingen av lufttransporten. De geografiske og topografiske forhold representerer derfor ikke lenger like store begrensinger.

Til dette tilkommer også en økning både med hensyn til kvalitet og antall av de befordringsmidler vi har å velge mellom; de fleste familier disponerer bil, og kollektivtrafikk-tilbudet er relativt bra over det meste av landet. Utviklingen innen telekommunikasjon og IKT er stor. Mange situasjoner som hittil har krevd personlig kontakt/oppmøte vil i økende grad kunne ivaretas gjennom data og/eller telefonisk kontakt. Betydningen av geografiske avstander vil også derfor ytterligere reduseres. Dette gjør seg også gjeldende for politiet, både i kontakten med publikum og internt mellom driftsenhetene i politidistriktene.

Utviklingen av de kommunikasjonsmessige forhold begrunner ikke alltid behov for sammenslåinger av politidistrikter. De gir derimot grunnlag for å kunne etablere større politidistrikter enn tilfellet var i tidligere tider. Dersom andre kriterier i tilstrekkelig grad tilsier en sammenslåing av distrikter, vil følgelig de kommunikasjonsmessige forhold i de konkrete tilfeller, kunne være en betydelig faktor i vurderingen av hvorvidt sammenslåinger er praktisk gjennomførbare.

Antall innbyggere

«Befolkningsgrunnlag og -struktur» var et av forholdene Politidistriktutvalget la vekt på i forbindelse med sine forslag. I høringsuttalelsene synes antall innbyggere i liten grad trukket frem som et selvstendig kriterium, men er omtalt i forbindelse med befolkningens geografiske og kulturelle tilhørighet. Departementet har under valg av kriterier sett hen til, at en av politiets hovedoppgaver er å yte trygghet og rettssikkerhet til publikum. Ved inndelingen i politidistrikter er det derfor naturlig å vektlegge innbyggertall; dvs. størrelsen på det publikum som skal betjenes, fordi dette i en viss utstrekning gir en indikasjon på saksmengde og kriminalitetsomfang.

Det er i relasjon til reguleringsforslagene, ikke funnet hensiktsmessig å legge til grunn faste tallstørrelser for inndelingen, slik som det for eksempel ble gjort for alarmsentralene i Finland. Dette har sammenheng med at variasjonene i våre politidistrikter er så store, at det i alle tilfelle ville være distrikter hvor andre kriterier vil måtte vektlegges fremfor innbyggertall. Ikke minst må størrelsen på befolkningen ses i forhold til den arealmessige utstrekning.

Arealmessig utstrekning

«Arealmessig utstrekning» ble behandlet som et sentralt kriterium av Politidistriktutvalget og «areal og geografisk utstrekning» er også benyttet ofte i uttalelsene fra høringsinstansene, men ofte både som et pro og contra argument hva angår behov for og nytte av sammenslåing. For distrikter med riksgrense, kystgrense, fjellområder, naturområder etc. blir dette kriterium trukket frem som et argument for å «bibeholde kompetanse» knyttet til henholdsvis grenseproblematikk, kystproblematikk, redningstjeneste, miljø- og natur-

kriminalitet, etc. Distriktene viser til sine naturgitte særpreg, som begrunnelse for å skulle opprettholdes med nåværende grenser eller eventuelt utvides.

Norge er langstrakt og dekker forholdsvis store arealer med spredte tettbebyggelser. Store områder i enkelte av de nåværende politidistrikter er uten eller med svært spredt bosetting. Bortsett fra i enkelte helt spesielle sammenhenger, slik som for eksempel i forhold til redningstjeneste og miljøkriminalitet, vil store naturområder i liten grad måtte være avgjørende for distriktsinndelingen. Hovedforutsetningen for politiets tjenesteutøvelse må være at hovedtyngden av politiressursene disponeres etter hvor publikum befinner seg og der hvor kriminaliteten begås. Inndelingen av politidistrikter, og herunder fordelingen av politiressursene innenfor distriktene, må følgelig gjøres ut i fra en helhetsvurdering hvor areal, befolkningsstørrelsen og bosettingsmønsteret inngår som et samlet moment.

Befolkningsstruktur

Politidistriktsutvalget behandlet befolkningsgrunnlag og -struktur samlet som ett kriterium. «Befolkningsstruktur» er for øvrig et av de hyppigst forekommende kriterier i høringsuttalelsene, og departementet har derfor funnet det naturlig å legge det til grunn som et eget kriterium. Befolkningens «naturlige» stedlige og kulturelle tilknytning brukes i uttalelsene ofte som et argument både for og mot endringsforslag. Brukt som «motargument» blir det fremhevet at det vil føles «unaturlig» for befolkningen å skulle tilhøre et annet politidistrikt enn det nåværende. Befolkningens sammensetting og/eller tilhørighet, brukes også som et pro-argument for innlemmelse av områder til eget distrikt. Det påpekes gjerne i denne forbindelse, at befolkningen har en «naturlig» tilhørighet til et gitt geografisk område som strekker seg over flere politidistrikter.

Departementet anser bosettingsmønsteret for å utgjøre en form for supplement til kriteriene «antall innbyggere» og «arealmessig utstrekning». Befolkningsstrukturen har følgelig betydning for både inndelingen av politidistrikter og driftsenheter, samt spørsmål om lokalisering av politidistriktets ledelse og påtalefunksjon. At geografiske områder fremstår som naturlige bo- og arbeidsregioner vil være relevant i forhold til arrondering av politidistrikter eller endringer av grenser mellom distrikter.

Kriteriet «befolkningsstruktur» kan imidlertid ikke isolert sett være avgjørende for om funksjonaliteten i politidistriktet kan oppnås.

Kriminalitetstyper, bevegelser og sammenhenger

Politidistriktsutvalget la vekt på dette kriteriet og pekte på muligheten til å oppnå større rasjonalitet og effektivitet gjennom distriktssammenslåinger når man kunne påvise homogenitet i kriminalitetsbildet. Også flere av høringsinstansene peker i sin argumentasjon på at sammenfall av kriminalitet i politidistrikter er et relevant kriterium under vurderingen av inndeling av politidistrikter, men bruker i høringsuttalelsene kriteriet både som argument for og mot sammenslåinger. Manglende sammenfall mellom distrikter med hensyn til kriminalitetstyper og kriminalitetsbilde, brukes av noen som et argument mot sammenslåinger. Tilsvarende brukes sammenfall av politimessige utfordrin-

ger og kriminalitetstyper av andre som argument for sammenslåinger. Det blir for øvrig også hevdet at det alltid vil være et visst sammenfall av kriminalitet i tettbygde strøk.

Departementet legger vekt på at forekomst av samme kriminalitetstyper, bevegelser og sammenhenger i flere politidistrikter vil kunne bidra til å gi grunnlag for forslag om sammenslåinger eller grenseendringer. Oppbygging av spesialkompetanse med hensyn til de enkelte kriminalitetstyper fordrer et visst saksvolum. Ved sammenslåing av politidistrikter med samme sakstyper vil forutsetningen for slik kompetanseoppbygging kunne innfris. Videre vil det gis bedre mulighet til større effektivitet og rasjonalitet i saksbehandlingen når sakene samles til behandling i ett distrikt som omfatter områder som det hyppig er kriminelle bevegelser mellom og/eller sammenhenger mellom.

5.2.3 Hensynet til andre aktører i straffesakskjeden

Politidistriktsutvalget la vekt på fordelene ved at politidistriktene ikke skal forholde seg til et større antall domstoler enn nødvendig, samt domstolenes lokalisering i forhold til påtaleenhetens lokalisering. I NOU 1999:22 «Domstolene i første instans» fremgår at utvalgene i sine forslag søkte å hindre «tilfeldige avvik» i grensene mellom domssogns- og politidistriktsinndelingen. Departementet understreker at det nødvendigvis vil være ulike hensyn som begrunner henholdsvis domssogns- og politidistriktsinndeling.

Få av høringsinstansene har fremholdt betydningen av domstolsplasseringen. Til dette tilkommer at instansene har argumentert både for og imot fordelene ved at politidistriktene og domssognene skal ha sammenfallende grenser. Mye tyder på at deres vurdering av betydningen av hvor domstolene er lokalisert har nær sammenheng med hvorvidt forslagene til domssognsinndelinger i NOU 1999:22 «Domstolene i første instans» støttet opp under deres argumentasjon for opprettholdelse eller utvidelse av eget distrikt.

Departementet ser at det ut i fra hensynet til reisetid for politi og påtalemyndighet i forbindelse med fremstillinger, hovedforhandlinger etc. ville vært ønskelig med så kort avstand som mulig til samarbeidspartnerne i straffesakskjeden (domstoler, fengsler etc.). Dette hensynet taler at virksomhetene lokaliseres i rimelig nærhet av hverandre. Videre er det hensiktsmessig for det enkelte politidistrikt å kunne forholde seg til én domstols administrative rutiner.

Stortingsmeldingen »Førsteinstansdomstolene i fremtiden» omhandler som kjent domstolenes lokalisering. Forslagene i den og herværende stortingsmelding er samkjørte. Domstolstrukturen har inngått som vurderingsgrunnlag for forslagene om inndeling av politidistriktene og lokalisering av politidistriktsledelsen. Som det vil fremgå, anses ikke den geografiske plassering av domstolen som avgjørende for forslagene om politidistriktsinndelingen, men har inngått som del av totalvurderingen.

5.2.4 Kontrollspenn

Politidistriktsutvalget la stor vekt på politidistriktsledelsens kontrollspenn; dvs. antall driftsenheter i de enkelte distrikter som distriktsledelsen (politimesteren) må forholde seg til. Mange av høringsinstansene er bekymret for at et større antall driftsenheter vil kunne føre til at kommunikasjon blir dårlig.

gere mellom driftsenhetene og distriktsledelsen slik at politimestrene ikke vil være i stand til å utøve god ledelse i forhold til den enkelte driftsenhet. Det gis også uttrykk for frykt med hensyn til politimestrenes evne til objektivitet og likebehandling i forhold til sin tidligere «residensenhet».

Etter departementets vurdering må »kontrollspenn»-kriteriet ses i nær sammenheng med både moderne, desentrale ledelsesprinsipper (jf. pkt. 4.2 »Lederskap og lederroller» og med de mulighetene for samarbeid og styring som utviklingen innen IKT gir grunnlag for. Gjennom innføringen av nye dataløsninger settes distriktsledelsen i stadig bedre stand til å utøve en effektiv kontakt med og ledelse av sine underliggende driftsenheter, mer uavhengig av geografiske avstander. Eksempelvis vil det PolitiOperative system (PO) gi ledelsen gode forutsetninger til å ha oversikt over og styre den operative tjenesten i sitt distrikt.

En del politidistrikter har et relativt høyt antall driftsenheter, men mange er små både med hensyn til antall ansatte og størrelsen på det publikum som skal betjenes. Det har i de siste år pågått et arbeid på driftsenhetnivå i politi- og lensmannsetaten med å slå sammen distrikter til mer funksjonelle enheter. I meldingen foreslås arbeidet videreført ved å påpeke at flere tjenestesteder (lensmannskontorer og politistasjoner) kan gis felles budsjett og virksomhetsplan. Enkelte driftsenhetsledere får derved ansvar for å koordinere større ressurser på vegne av en region (jf. pkt. 4.2.2 »Distriktsledelse og driftsenhetsledelse»). På den bakgrunn, og ut fra den effekten man kan trekke ut av IKT utviklingen i etaten, mener departementet at det ikke bør legges avgjørende vekt på antall driftsenheter ved vurderingen av kontrollspenn i forslagene om nye politidistriktsinndelinger.

5.3 De enkelte politidistrikter

I dette punktet foretas en fylkesvis gjennomgang med nærmere drøftelser av de enkelte politidistrikter. Drøftingene munner ut i forslag om inndelingene av distriktene, og er basert på en totalvurdering av de ovenfor omtalte forutsetninger og kriterier, i punkt 5.1 og 5.2.

Fylkesgjennomgangen innledes med en kort presentasjon av sentrale faktaopplysninger om de enkelte politidistriktene i fylket. Opplysninger om folke- mengde og areal er basert på Statistisk sentralbyrås statistikk pr. 1. januar 2000.

Deretter gis en beskrivelse av demografiske forhold i fylket. Denne er utarbeidet av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR). De øvrige faktaopplysningene om de enkelte politidistriktene er hovedsakelig basert på politidistriktenes egne innrapporteringer (virksomhetsplaner etc.). Samtlige politidistrikter er forelagt faktaopplysningene om distriktet og er gitt anledning til å foreslå korrigeringer.

Den fylkesvise omtalen av distriktene understøttes av to kartutsnitt for hvert fylke. Disse viser henholdsvis nåværende politidistriktsinndeling og departementets forslag til ny inndeling. Nåværende inndeling på driftsenhetsnivå er markert på kartet. Domstolenes plassering er angitt i teksten.

Etter presentasjonen av faktaopplysningene for de enkelte politidistrikter, gis en oppsummering av politidistriktsutvalgets forslag om eventuelle endringer, og hvilke hovedhensyn utvalget la vekt på i sin vurdering.

Derneft presenteres departementets forslag og vurderinger. Innledningsvis gis en kort oppsummering av departementets forslag, forut for drøftelsen som danner grunnlaget for forslagene. Drøftingen inneholder en presentasjon av hovedtrekkene i de høringsuttalelsene som har relevans samt departementets egne vurderinger av de ulike hensynene i spørsmålet om politidistriktsinndelingen i det aktuelle fylke.

Det er også angitt hvilken domstol politidistriktene vil sokne til, jamfør departementets forslaget til fremtidig domstolsstruktur. En detaljert oversikt over forslaget til fremtidig domstolsstruktur følger som vedlegg 3.

Avslutningsvis foreslår departementet lokalisering av politidistriktsledelsen samt et foreløpig utkast til navneendringer som beskriver det geografiske området politidistriktet har det politimessige ansvaret for.

Fylkene som funksjonelle enheter

Mange av de statlige etater følger automatisk fylkesgrensene. Eksempler på dette er fylkesmannsembetene og en rekke kontorer som utdanningskontor, fylkeslege, vegkontor, fylkesskattekontor, skattefogd osv. På denne måten inntar fortsatt fylkesinndelingen en spesiell posisjon ved at fylkene er utpekt som viktige samordningsenheter i statsforvaltningen, både geografisk og administrativt. Mye av den desentraliserte statsforvaltningen over kommunenivået er tilpasset fylkesinndelingen. Administrativt har fylkesmannen en viktig samordningsrolle både innen statsforvaltning og mellom statsforvaltningen og kommuneforvaltningen.

Et felles trekk ved all statlig virksomhet med former for regional organisering er kommunikasjon og samhandling med kommunene, fylkeskommunene og statlig lokal og regional forvaltning. Dette kontaktbehovet går begge veier og gjelder både lokal og regional planlegging og konkret oppgaveløsning. Et godt og effektivt samarbeid på tvers av den offentlige etats- og organisasjonsinndelingen i den statlige sektor og kommunesektoren er blant de avgjørende forutsetninger for fortsatt velferdsutvikling i distriktene. Politiets del av dette samarbeidet er viktig og økende. Det er derfor viktig at den administrative geografiske inndelingen mellom statlig virksomhet og kommuner og fylkeskommuner er mest mulig hensiktsmessig tilpasset hverandre.

Fylkesmennene er tillagt en nøkkelrolle innen den sivile beredskap på regionalt nivå og har et koordinerende ansvar for den sivile beredskapsplanlegging i fylket både i krig og fred. Fylkesmannen er administrativt underlagt Administrasjonsdepartementet, men er i fagspørsmål underlagt instruksjonsmyndighet fra respektive fagmyndigheter på sentralt nivå. I tillegg har Justisdepartementet et samordningsansvar overfor beredskapsarbeidet som utføres av fylkesmennene.

I henhold til instruks for fylkesmennenes beredskapsarbeid (kgl. res. av 21. september 1979), skal fylkesmannen i fred:

- samordne og føre tilsyn med all sivil beredskapsplanlegging i fylket, og i nødvendig utstrekning ta initiativ til å utføre manglende beredskapsplanlegging

- bistå statlige, fylkeskommunale og kommunale organer med planleggingsarbeidet
- medvirke ved forberedelse av militære og sivile rekvisisjoner
- hjelpe sentrale myndigheter ved planlegging og gjennomføring av beredskapstiltak for å sikre og ordne fylkets forsyning med varer, og regulere forbruket under knapphetssituasjoner som ikke har sammenheng med krig eller krigsfare

Fylkesmannen har dessuten det overordnede ansvaret for sivilforsvaret i fylket.

I hvert fylke er det opprettet et fylkesberedskapsråd som ledes av fylkesmannen. Rådet skal drøfte beredskapsspørsmål og være et forum for gjensidig orientering om beredskapsarbeidet i fylket. Fylkesberedskapspolitimesteren deltar i rådet.

Departementets forslag til endringer i politidistriktsinndelingen innebærer i noen tilfeller at et politidistrikt vil ha ansvaret for polititjenesten i kommuner som hører til forskjellige fylker. Dette forekommer også unntaksvis med dagens arrondering av enkelte politidistrikter.

Etter departementets vurdering bør politidistriktene i størst mulig grad ligge innenfor ett fylke. I flere tilfeller kan imidlertid samfunnsstrukturer, kriminalitetsgeografien og hensynet til en effektiv polititjeneste tilsi at man bør fravike dette. De hensyn som i disse tilfellene vektlegges har sammenheng med hvordan man best kan møte de utfordringer politiet står overfor og hvordan man kan gi publikum et best mulig tjenestetilbud. I denne sammenheng pekes det på at det allerede i dag foregår politimessig samarbeid over fylkesgrenser for å dekke slike behov.

Erfaringene fra de steder hvor enten et politidistrikt har ansvaret for kommuner i flere fylker eller hvor det samarbeides over fylkesgrensen, tilsier ikke at dette skaper nevneverdige problemer for fylkesmennene i de beredskapsmessige funksjoner som er beskrevet ovenfor. Departementet peker i den sammenheng på at det i praksis vil innebære at fylkesmannen vil måtte forholde seg til én politimester mer enn i dag. Forholdet er dessuten det at de situasjoner som aktualiserer fylkesmannens beredskapsmessige ansvar uansett ikke vil være begrenset til å følge fylkets administrative grenser.

Departementet har, både hva angår politidistrikt og domssogn, lagt opp til at disse bør kunne krysses der hvor hensynet til kort reisetid og/eller hensynet til politifaglige funksjonelle regioner spesielt tilsier det

Forholdet til statsadvokatembetene

I påtalemessig sammenheng er politidistriktene underlagt statsadvokatembetene etter de grenser som er trukket opp for statsadvokatembetenes jurisdiksjonsområder. Departementets forslag til endringer i politidistriktsinndelingen medfører i noen tilfeller at den nye arronderingen av politidistriktene ikke vil være sammenfallende med nåværende grenser for statsadvokatembetene.

Departementet nedsatte i desember 1999 et utvalg for å gjennomgå den høyere påtalemyndighets organisasjon og arbeidsoppgaver, herunder statsadvokatembetenes jurisdiksjonsområder, ressursproblemer og spørsmål knyttet til de ansattes arbeidsforhold. Utvalget skal fremlegge sin utredning 1. februar 2001.

På denne bakgrunn har ikke departementet funnet behov for i denne stortingsmeldingen å gå på hvilket statsadvokatembete det enkelte politidistrikt skal høre inn under. Etter departementets syn bør dette fastsettes som en del av iverksettingen av reformen og i lys av utvalgets forslag.

Hovedgruppering av departementets forslag

Departementet foreslår en reduksjon av antallet distrikter fra 54 til 28. Dette er 10 færre enn forslagene fra flertallet i Politidistriktutvalget. Departementets forslag kan grupperes i tre.

Hovedtyngden av politidistriktene (se gruppe II nedenfor) har en størrelse, som departementet legger til grunn som nødvendig forutsetning for å oppnå økt fleksibilitet og en mer effektiv ressursutnyttelse i politidistriktene.

Departementets forslag innebærer også etablering av enkelte politidistrikter atskiller seg fra de øvrige ved blant annet sin størrelse. Disse »store» politidistriktene har gjennom den fleksibilitet og styrke de gis ved ytterligere samling av personell- og budsjettmessige ressurser, grunnlag for å kunne støtte andre politidistrikter på landsbasis og i sine nærområder. Ved siden av de største politidistriktene, vil også andre politidistrikter kunne peke seg ut som naturlige »ressursdistrikter» for ulike saksområder og i sine deler av landet. (se gruppe I)

For enkelte politidistrikter (se Gruppe III) har departementet, etter en samlet vurdering (kostnadseffektivitet, samarbeidsmønster, kriminalitetsbildet og høringsinstansenes synspunkter) i denne omgang ikke funnet det riktig å foreslå sammenslåinger, selv om dette bryter med enkelte av departementets hovedprinsipper om større og mer »bærekraftige» enheter.

I meldingen foreslås følgende politidistriktsinndeling (stedsnavnet i parentes angir den fremtidige lokalisering av distriktsledelsen) som også er vist på figur 5.3.

Gruppe I – Store, ressurs-politidistrikter

1. Oslo politidistrikt (Oslo) - uendret
2. Rogaland politidistrikt (Stavanger) – tidligere Stavanger og Rogaland politidistrikter, samt deler av Vest-Agder politidistrikt.
3. Hordaland politidistrikt (Bergen) – tidligere Bergen, Hardanger og deler av Sogn og Hordaland politidistrikter
4. Sør-Trøndelag politidistrikt (Trondheim) – tidligere Trondheim og deler av Utrøndelag og Inntrøndelag politidistrikter
5. Troms politidistrikt (Tromsø) – tidligere Troms og deler av Senja politidistrikter

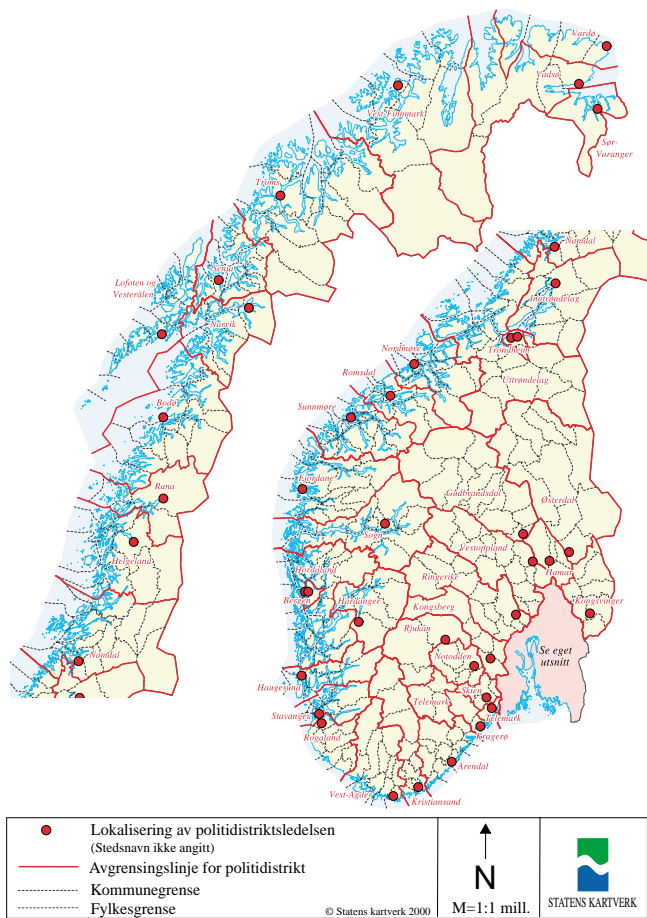
Gruppe II – Mellomstore politidistrikter

1. Østfold politidistrikt (Sarpsborg) – tidligere Fredrikstad og deler av Halden, Sarpsborg og Moss politidistrikter
2. Follo politidistrikt (Ski) – tidligere Follo og deler av Romerike, Moss, Sarpsborg og Halden politidistrikter
3. Kongsvinger og Romerike politidistrikt (Lillestrøm) – tidligere deler av Romerike og Kongsvinger politidistrikter

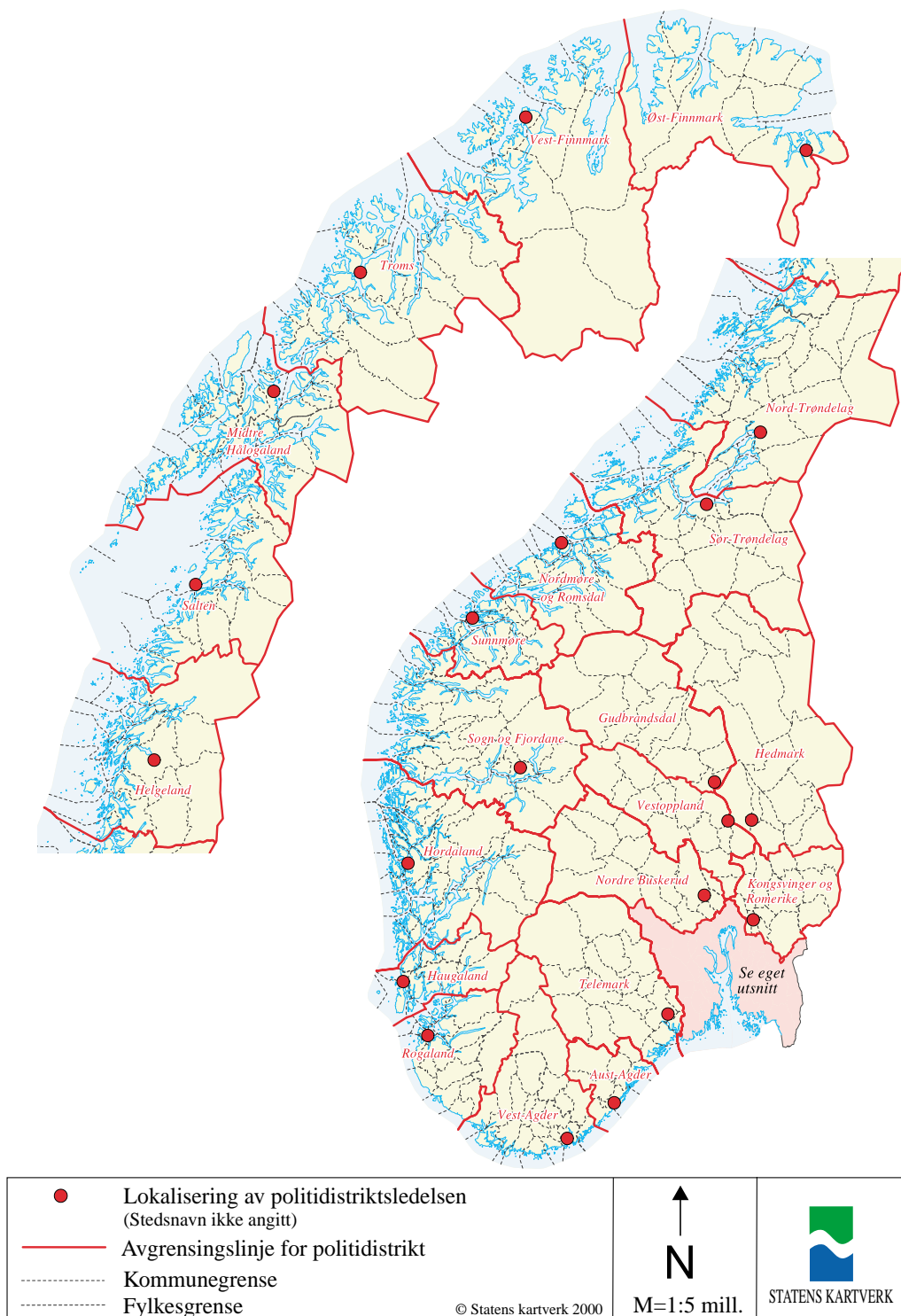
4. Hedmark politidistrikt (Hamar) – tidligere Hamar og Østerdal politidistrikter, og deler av Kongsvinger politidistrikt
5. Vestoppland politidistrikt (Gjøvik) - mindre justeringer
6. Asker og Bærum politidistrikt (Sandvika) - uendret
7. Søndre Buskerud politidistrikt (Drammen) – tidligere Drammen og deler av Kongsberg og Nord-Jarlsberg politidistrikter
8. Vestfold politidistrikt (Tønsberg) – tidligere Larvik, Tønsberg, Sandefjord og deler av Nord-Jarlsberg politidistrikt
9. Telemark politidistrikt (Skien) – tidligere Skien, Telemark, Kragerø, Rjukan og Notodden politidistrikter
10. Vest-Agder politidistrikt (Kristiansand) – tidligere Kristiansand og deler av Vest-Agder og Arendal politidistrikter
11. Haugaland politidistrikt (Haugesund) – tidligere Haugesund og deler av Hordaland politidistrikt
12. Sogn og Fjordane politidistrikt (Sogndal) – tidligere Fjordane og deler av Sunnmøre og Sogn politidistrikter
13. Sunnmøre politidistrikt (Ålesund) – mindre justeringer
14. Nordmøre og Romsdal politidistrikt (Kristiansund) – tidligere Nordmøre og deler av Romsdal politidistrikt
15. Nord-Trøndelag politidistrikt (Steinkjer) – tidligere Namdal og deler av Inntrøndelag og Utrøndelag politidistrikter
16. Helgeland politidistrikt (Mosjøen) – tidligere Rana og Helgeland politidistrikter
17. Salten politidistrikt (Bodø) – tidligere Bodø og deler av Lofoten og Vesterålen, og Narvik politidistrikter
18. Midtre Hålogaland politidistrikt (Harstad) – deler av Narvik, Senja og Lofoten og Vesterålen politidistrikter

Gruppe III – Små politidistrikter

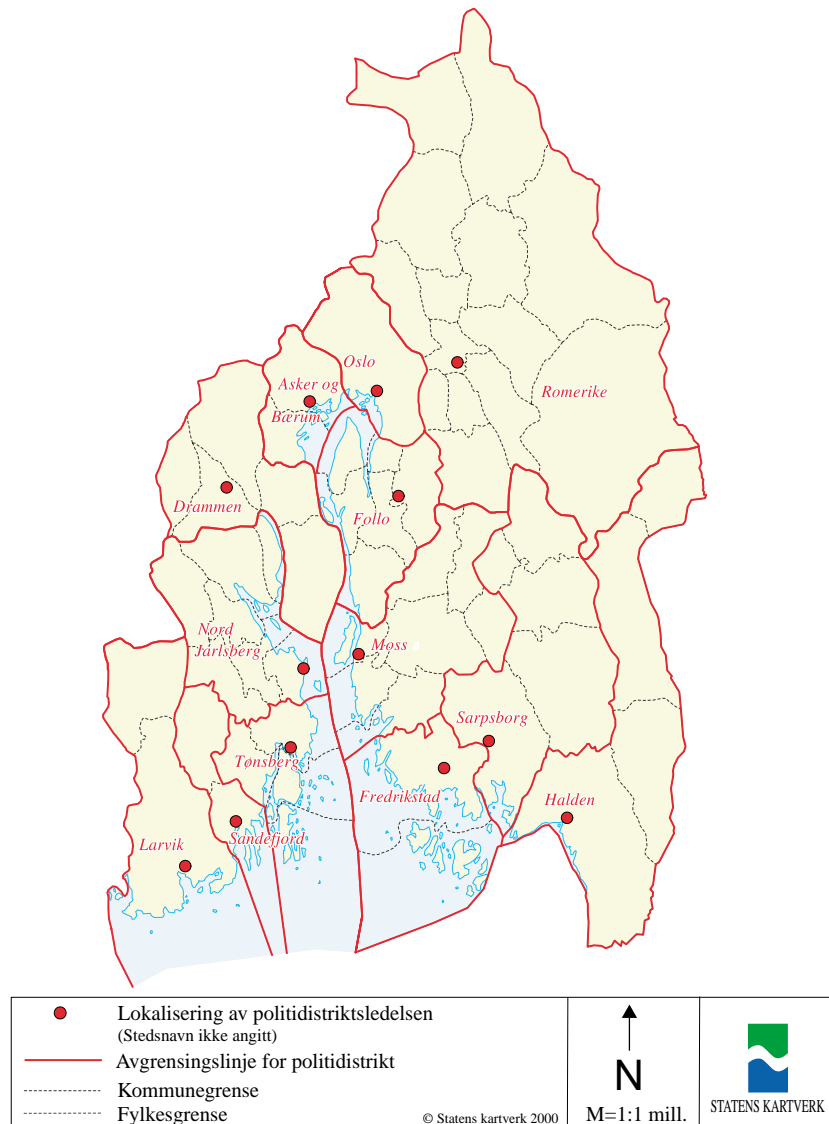
1. Gudbrandsdal politidistrikt (Lillehammer) - uendret
2. Aust-Agder politidistrikt (Arendal) – mindre justeringer
3. Nordre Buskerud politidistrikt (Hønefoss) – tidligere Ringerike og deler av Kongsberg og Vestoppland politidistrikter
4. Vestfinnmark politidistrikt (Hammerfest) – tidligere Vestfinnmark og deler av Vadsø politidistrikt
5. Østfinnmark politidistrikt (Kirkenes) – tidligere Sør-Varanger, Vardø og deler av Vadsø politidistrikter



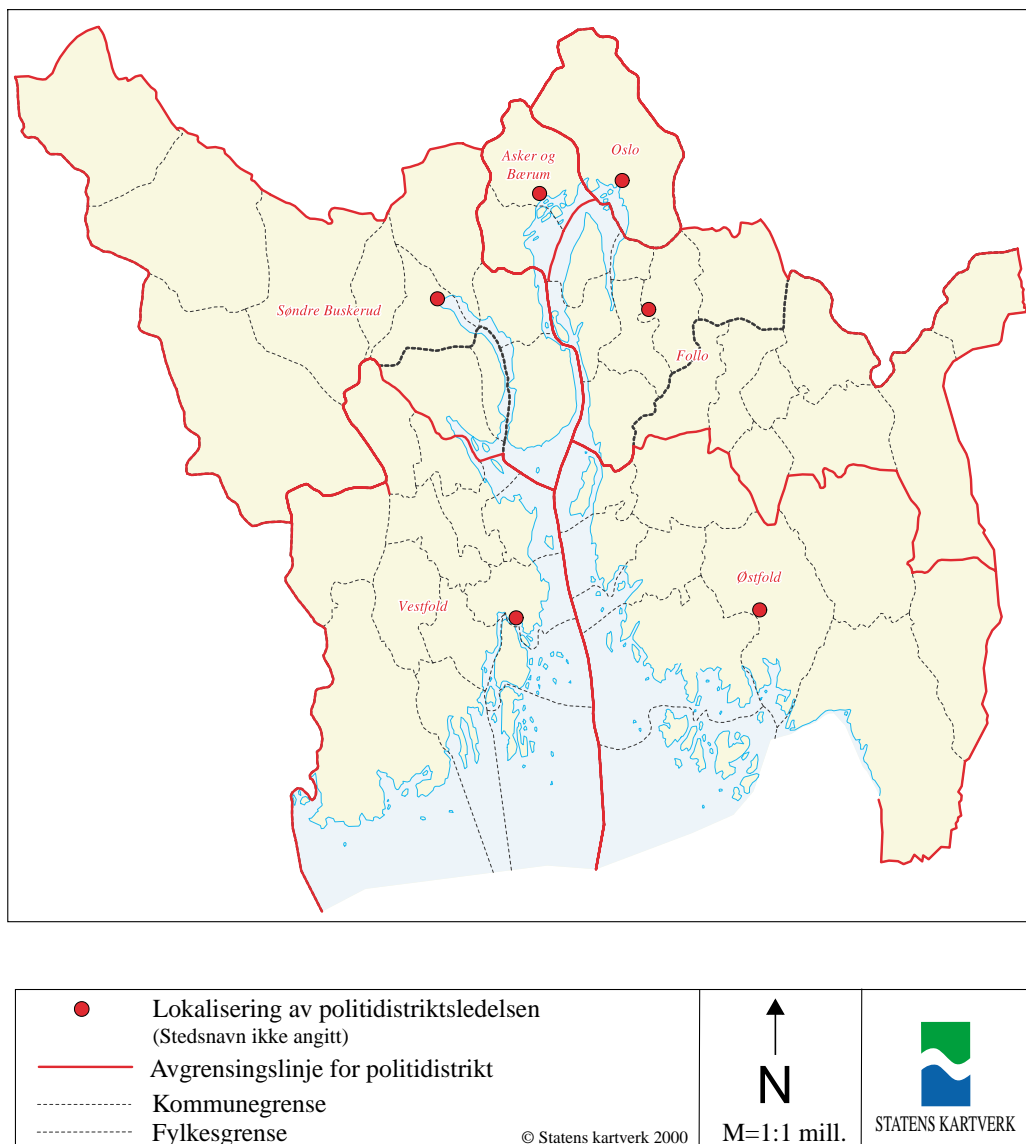
Figur 5.2 Norgeskart – nåværende politidistriktsinndeling



Figur 5.3 Norgeskart – forslag til ny politidistriktsinndeling



Figur 5.4 Østlandsområdet – nåværende politidistriktsinndeling



Figur 5.5 Østlandsområdet – forslag til ny politidistriktsinndeling

5.3.1 Oslo og Akershus

5.3.1.1 Oslo, Follo, Romerike og Asker og Bærum politidistrikter

Tabell 5.1: Fakta – nåværende politidistrikter

	Oslo	Follo	Romerike	Asker og Bærum
Folketall	507.467	102.150	214.124	150.778
Areal i km ²	454	581	4.002	291
Antall driftsenheter	16	6	12	6

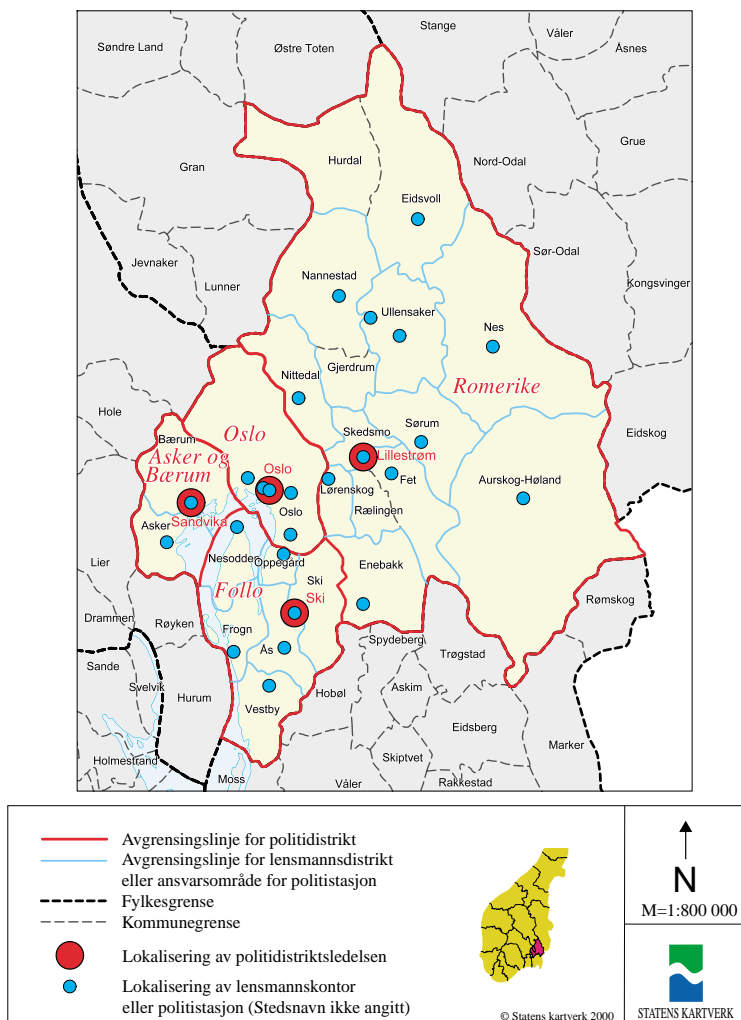
Oslo er behandlet sammen med Akershus fordi hovedtyngden av kommunene i dette fylket er sterkt knyttet opp mot hovedstaden i funksjonell for-

stand. Hovedtyngden av befolkningen i Akershus bor i kommuner som kan omtales som forsteder til Oslo, og den demografiske utviklingen i Akershus skjer, og har skjedd, i et samspill med hovedstaden. Ingen kommune i Akershus er så sterkt funksjonelt knyttet opp mot noe annet senter utenfor eget fylke som mot Oslo.

Ved at Osloområdet er blitt såpass stort, og med den spredningen som har skjedd av arbeidsplasser utover i mange omlandskommuner, er det naturlig å skille ut et sett mindre sentre i de ytre delene av Osloomlandet. Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) operer med Ullensaker, Eidsvoll og Aurskog Høland som regionsentre i tillegg til Oslo. Reelt sett har også andre kommuner en slik rolle, men de er så integrerte i Oslo at de ikke har blitt regnet som egne sentre i inndelingen. Dette gjelder særlig Bærum, Asker, Skedsmo og Ski.

I det nære omlandet rundt Oslo går etter hvert pendlingsstrømmene i alle retninger. I en slik region blir også befolkningsutviklingen relativt fristilt fra arbeidsplassutviklingen i egen kommune, ettersom det er godt med arbeidsplasser i kort reiseavstand fra hjemmet. Det er rent bostedsmessig en viss livsfasefordeling mellom Oslo og omlandet, der familie- og barnefasene i større grad er knyttet til omlandet, og ungdoms- og tidlig voksenalder til storbyen.

Det er all grunn til å forvente at Akershus vil fortsette å ha en langt raskere befolkningsvekst enn landet samlet, mens den for Oslos del vil være noe avhengig av nivået på videreflyttingene fra byen til omlandet og øvrige deler av Norge. Oslo vil i alle tilfeller fortsette å være en by som vil tiltrekke seg svært mange beboere i tyveårene.



Figur 5.6 Kartutsnitt Oslo og Akershus – nåværende politidistriktsinndeling

Polititjenesten i Oslo og Akershus er i dag organisert i 4 politidistrikter, som igjen er inndelt i 40 driftsenheter (lensmannsdistrikter og politistasjoner/fagavdelinger).

Oslo politidistrikt

Oslo er landets største politidistrikt. Politidistriktet har sammenfallende grenser med Oslo kommune. Politidistriktet har flere særskilte oppgaver slik som Den Kgl. politieskorte, Beredskapstroppen og landsdekkende bistandsfunksjon innenfor narkotikaetterforskning. Videre har politidistriktet ansvaret for sikkerhetsopplegget av de ulike lands ambassader og sikkerhetsopplegg ved statsbesøk og andre offisielle besøk. Oslo ble tidligere i år pålagt landsdekkende koordineringsansvar for all utlendingssaksbehandling og overtok høsten 2000 ansvaret for livvaktjenesten fra Politiets overvåkingstjeneste. Oslo er trafikknutepunkt med ca. 140 millioner kollektivreisende pr. år. Av byens befolkning er 18% innvandrere – det vil si personer som er født i utlandet med to utenlandske foreldre, og personer født i Norge med to utenlandske foreldre. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Grønland i Oslo.

Follo politidistrikt

Politidistriktet grenser til politidistriktene Romerike, Moss og Oslo. Tjenesten i politidistriktet preges av at det er nabo til disse distriktene, og da spesielt av Oslo. Politidistriktet har gjennomgående trafikk på to av landets mest trafikkerte veier, E18 og E6, og har også ansvar for Oslofjordtunnelen. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Ski.

Romerike politidistrikt

Politidistriktet grenser i vest mot Oslo og har sterkt urbaniserte områder, særlig på strekningen Lillestrøm - Oslo. Politidistriktet er både i forhold til folketall og areal, et stort politidistrikt. Politidistriktet har ansvaret for polititjenesten på Oslo Lufthavn Gardermoen. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Lillestrøm.

Asker og Bærum

Politidistriktet grenser i nord mot Ringerike politidistrikt, i vest mot Drammen politidistrikt og i øst mot Oslo politidistrikt. Politidistriktet er arealmessig lite, men har et høyt folketall. Distriktet er preget av sammenhengende boligbygging med Oslo, og i tillegg mange tettsteder med egne sentra; noe som gir en høy grad av urbanisering og et høyt innbyggertall. Det foreligger konkrete utbyggingsplaner for 5-7000 boliger i Fornebu-området. Utbyggingen kan gi en betydelig befolkningsvekst i politidistriktet.

To av driftsenhetene i politidistriktet utfører kun sivile oppgaver. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Sandvika.

Politidistriktsutvalgets forslag

Et samlet utvalg gikk inn for å opprettholde Oslo, Asker og Bærum, Romerike og Follo politidistrikter. Utvalget la i sin vurdering vekt på de spesielle utfor-

dringene disse distriktene står overfor som nabolistrikter til Oslo politidistrikt.

5.3.1.2 Departementets forslag

1. *Oslo politidistrikt opprettholdes uten endringer.*
2. *Follo politidistrikt slås sammen med deler av politidistriktene Romerike (Enebakk lensmannsdistrikt), Moss (Hobøl, Spydeberg og Skiptvet lensmannsdistrikter), Sarpsborg (Askim politistasjon, Askim og Trøgstad, og Eidsberg lensmannsdistrikter) og Halden (Marker og Rømskog lensmannsdistrikt).*
3. *Romerike politidistrikt unntatt Enebakk lensmannsdistrikt slås sammen med Kongsvinger politidistrikt unntatt lensmannsdistriktene Våler og Åsnes, som vil inngå i det nye Hedmark politidistrikt.*
4. *Asker og Bærum politidistrikt opprettholdes uten endringer.*

5.3.1.3 Høringsuttalelser

Fylkesmannen, statsadvokaten i Oslo og politimestrene har i sine høringsuttalelser gitt sin tilslutning til utvalgets forslag om å opprettholde dagens politidistriktsinndeling i Akershus.

5.3.1.4 Departementets vurderinger

Oslo politidistrikt er landets største både hva angår innbyggere, oppgavemessige utfordringer og ressurser. Selv om blant annet de kriminalitetsmessige sammenhengene med de tilgrensende politidistriktene er store, vil ikke departementet foreslå arronderingsmessige endringer av politidistriktet. Etter departementets syn er politidistriktet allerede i dag hensiktsmessig arrondert og bør ikke utvides. Det er departementets vurdering at politidistriktenes størrelse både ut fra et ressursmessig og et styringsmessig perspektiv som utgangspunkt bør være mest mulig ensartet. Oslo politidistrikt må nødvendigvis representere et unntak fra dette, men det bør utvises varsomhet med hensyn til strukturelle endringer som vil øke forskjellen mellom Oslo politidistrikt og andre politidistrikter. En overføring av ansvaret for polititjenesten i deler av Oslo kommune til noen av nabolistriktene vil etter departementets vurdering snarere svekke enn styrke mulighetene for en helhetlig oppgaveutførelse i hovedstaden.

Politidistriktene i Akershus grenser alle mot Oslo politidistrikt. Kriminalitetsbildet preges av en betydelig sammenheng i bosetting- og arbeidsmønster, hvor sterkt urbaniserte områder strekker seg fra Oslo og inn i de tilstøtende politidistriktene (Follo, Romerike og Asker og Bærum politidistrikter). Det er omfattende pendling fra disse områdene og inn mot Oslo. Norsk institutt for by- og regionforskning har vist til at over 30% pendler fra kommunene i Follo politidistrikt og inn til Oslo. Pendlingen til Moss er svært begrenset, og Vestby kommune som grenser mot Moss, har vesentlig større pendling mot Oslo. Norsk institutt for by- og regionforskning har for øvrig vist til at flere av de andre kommunene i Østfold fylke også har betydelig pendling til Oslo. Dette gjelder blant annet Hobøl og Spydeberg kommuner. Isolert sett burde disse sammenhengene peke i retning av en utvidelse av Oslo politidistrikt, men

etter departementets oppfatning ville det gi et for stort politidistrikt sett i forhold til blant annet folketall, urban konsentrasjon og kontrollspenn.

Departementet er imidlertid av den oppfatning at det er lite rasjonelt å opprettholde Follo politidistrikt som eget politidistrikt i dets nåværende form. Politidistriktet dekker i dag et svært begrenset geografisk areal med korte avstander mellom Moss og Oslo politidistrikter. Follo politidistrikt ligger i grenseskillet opp mot Østfold fylke og dekker et område som har stor gjennomgangstrafikk langs et godt utbygd kommunikasjonsnett. Gode kommunikasjoner og nærhet til Oslo politidistrikt i nord, og politidistriktene i Østfold med riksgrense mot Sverige, fører med seg relativt mye kriminalitet, ikke minst kriminalitet med forgreininger til utlandet. Det er departementets oppfatning at politidistriktene særlig i områder med tydelige »kriminalitetsakser», i størst mulig grad bør arronderes slik at det understøtter politiets operative virksomhet, og at man unngår distriktsgrenser som kompliserer samarbeid på tvers av distriktsgrensene.

Departementet går inn for at nåværende Follo politidistrikt slås sammen med deler av politidistriktene Romerike (Enebakk lensmannsdistrikt), Moss (Hobøl, Spydeberg og Skiptvet lensmannsdistrikter), Sarpsborg (Askim politistasjon, Askim og Trøgstad og Eidsberg lensmannsdistrikter), og Halden (Marker og Rømskog lensmannsdistrikt). Kommunene som disse lensmannsdistriktene dekker har til dels sammenfallende samfunnsstrukturer med de øvrige kommunene i dagens Follo politidistrikt. Flere av kommunene har betydelig pendling inn mot Oslo, og pendling internt mellom for eksempel Trøgstad og Eidsberg, og mellom Skiptvet og Askim.

Politimesteren i Sarpsborg har i sin høringsuttalelse vist til at Østfold fylke består av to relativt klart adskilte »kriminelle» regioner, der de kriminelles bevegelsesmønster går i ulike retninger. Nord i Østfold representerer E18 med Ørje grenseovergangssted i Marker kommune, den sentrale kommunikasjonsaksen innenfor denne regionen. Videre har politimesteren vist til at det kun tar noen få minutter å passere gjennom det, som i dag er en del av Halden politidistrikt (Marker og Rømskog lensmannsdistrikt) og som ligger som et smalt belte mellom riksgrensen og Moss politidistrikt.

I tilknytning til kriminalitetsaksene som er beskrevet i nevnte høringsuttalelse, nevnes at E18 og E6 er de mest benyttede innfartsårene fra Sverige, og at det her blir avdekket ulovlig innvandring og menneskesmugling, samt ulovlig innførsel av varer. Etter en samlet vurdering av blant annet kriminalitetsammenhenger og samfunnsstrukturer, bør politidistriktsinndelingen i området tilpasses disse hensyn bedre enn i dag.

Enebakk lensmannsdistrikt, som i dag er en del av Romerike politidistrikt foreslås lagt til Follo politidistrikt. Politidistriktsutvalget vurderte en slik løsning, men fremmet ikke forslag. Flere av høringsinstansene har allikevel tatt opp dette spørsmålet. Politimesteren i Follo mener at Enebakk lensmannsdistrikt bør overføres til Follo fordi Enebakk kommune tradisjonelt har vært en del av den geografiske Follo-regionen, og at politidistriktsgrensen da vil være sammenfallende med domstolsgrensen for Indre Follo herredsrett. Politimesteren i Romerike og Enebakk kommune mener begge, at Enebakk lensmannsdistrikt fortsatt må forbli innenfor Romerike politidistrikt. Kommunen

viser til at Enebakk lensmannsdistrikt fra gammelt av har tilhørt Romerike politidistrikt.

Departementet foreslår at Romerike og Kongsvinger politidistrikter unntatt Våler og Åsnes lensmannsdistrikter slås sammen. Det vises for øvrig til drøftingene under behandlingen av politidistriktsinndelingen i Hedmark fylke.

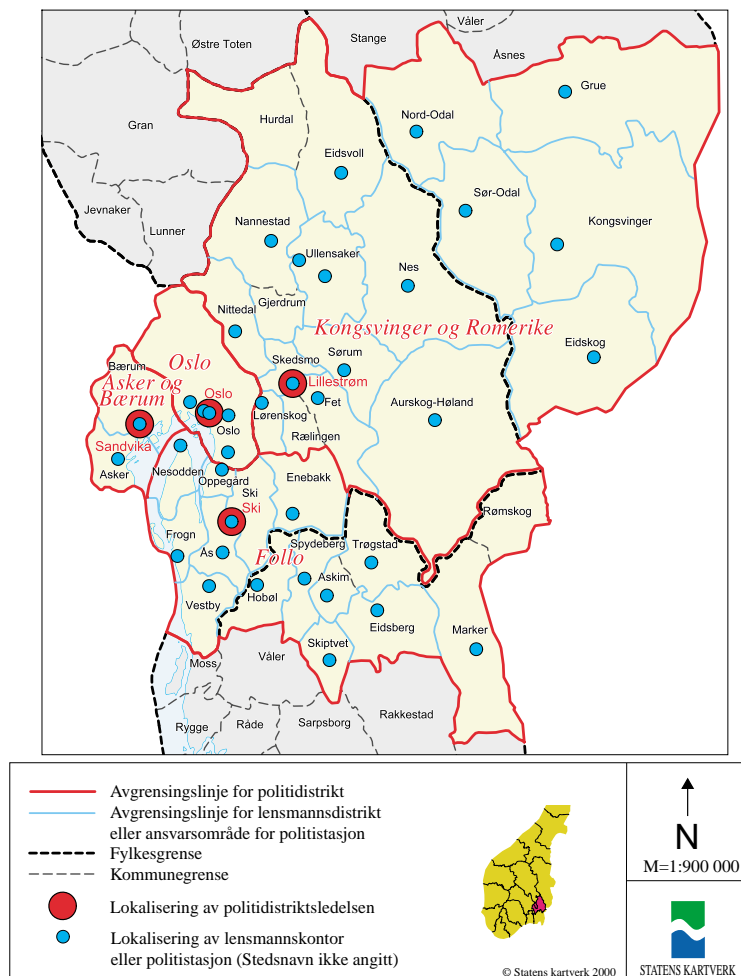
Navneendringer på politidistrikt

1. Sammenslått Kongsvinger politidistrikt unntatt Våler og Åsnes lensmannsdistrikter, og Romerike politidistrikt benevnes Kongsvinger og Romerike politidistrikt.
2. Nåværende Follo politidistrikt med Enebakk, Hobøl, Spydeberg, Skiptvet, Askim og Trøgstad, Eidsberg, Marker og Rømskog lensmannsdistrikt og Askim politistasjon skal fortsatt benevnes Follo politidistrikt.

For øvrig foreslås ingen navneendringer.

Tabell 5.2: Fakta – foreslåtte politidistrikter

	Oslo	Follo	Asker og Bærum	Kongsvinger og Romerike
Folketall	507.467	154.888	150.778	247.082
Areal i km ²	454	2.177	291	7.316
Antall driftsenheter	16	14	6	17



Figur 5.7 Kartutsnitt Oslo og Akershus - forslag til ny politidistriktsinndeling

Lokalisering

Dagens lokalisering av politidistriktsledelsene foreslås opprettholdt, dog slik at politidistriktsledelsen for Kongsvinger og Romerike politidistrikt lokaliseres til Lillestrøm, som geografisk vil være sentralt i forhold til de største driftsenhetene i politidistriktet.

Domstolenes plassering

Politidistriktene vil i henhold til stortingsmeldingen "Førsteinstansdomstolene i fremtiden" søke til domstolene i Lillestrøm, Sandvika, Ski, Eidsvoll, Kongsvinger og Mysen.

5.3.2 Østfold

5.3.2.1 Halden, Sarpsborg, Fredrikstad og Moss politidistrikter

Østfold er i en regionsammenheng preget dels av egne sentre, og dels av nærheten til Oslo. Dette gjelder flere av fylkene rundt hovedstaden. Bysamfunnene Fredrikstad, Sarpsborg, Halden og Moss er gamle sentre, mens de mindre tettstedene Askim og Mysen i Eidsberg har vokst fram som innlandssentre etter hvert. Tyngdepunktet i fylket ligger i de sammenvokste byene Fredrikstad og Sarpsborg, der Fredrikstad er størst.

Med så små reiseavstander som det er mellom sentrene i Østfold, og fra sentrene til alle andre kommuner innen fylket, er det vanskelig å skissere naturlige regioninndelinger som det vil være stor grad av enighet om. Dette skyldes for bo- og arbeidsmarkedsregionenes del at pendlingen går i flere retninger, der regionene må betraktes som overlappende. I tillegg gjør nærheten til Oslo at sentre som Moss og Askim både har egne omland og kan sies å være en del av Oslos omland. Nærheten til Oslo gjør også at pendlingen fra enkelte kommuner er større til Oslo enn til andre sentre innenfor kommunene.

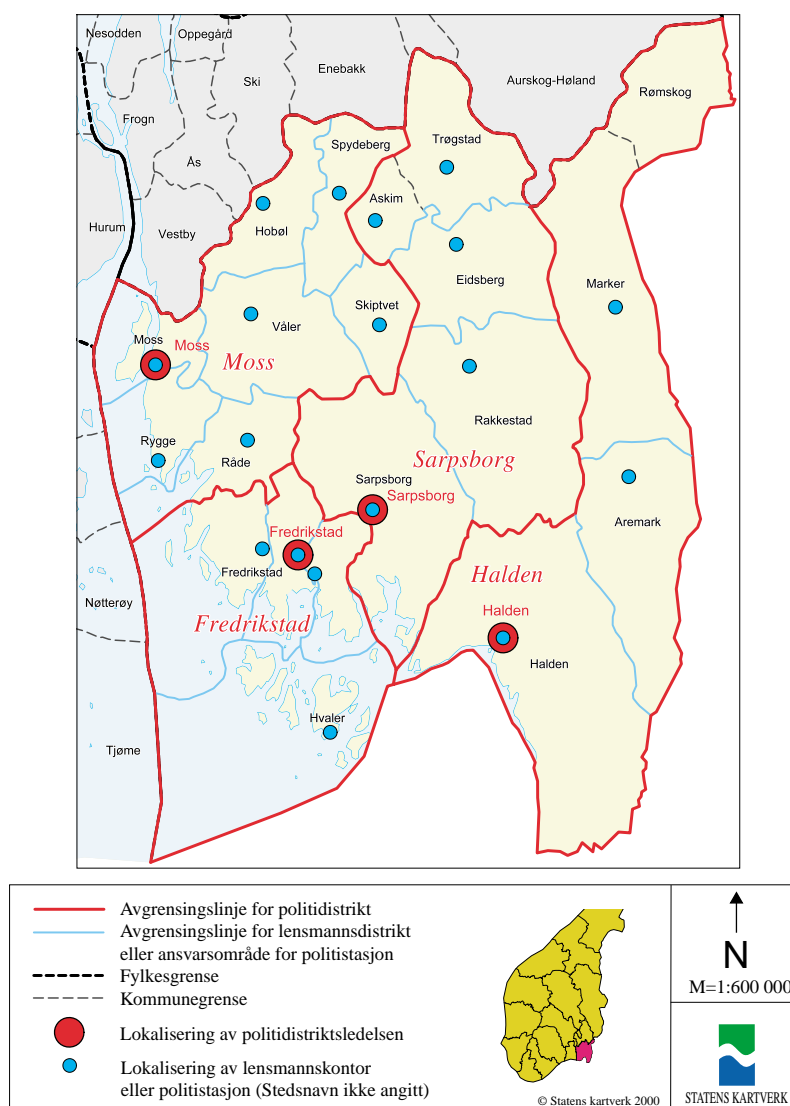
Hobøl fremstår som forstad til Oslo. Også Spydeberg har sin største pendling rettet mot hovedstaden. Rømskog har størst pendling til Aurskog Høland, og blir slik sett en pendlingskommune til en randkommune i Osloreionen.

De mange senteralternativene innen fylket bidrar nok til at forholdsvis få kommuner kan regnes som forsteder til noe senter. For Fredrikstads del framstår Hvaler som eneste forstadskommune, og Aremark framstår på samme måte i forhold til Halden. Den av byene som i dag har det mest utviklede forstadsbeltet er Moss, der Valer og Rygge er forsteder, mens Råde framstår som pendlingskommune. Noe av grunnen til dette bildet ligger i at Sarpsborg og Fredrikstad ble slått sammen med sine daværende nabokommuner i første halvdel av 1990-tallet, slik at det tidligere pendlingsomlandet i dag er innenfor kommunegrensene.

Sett ut fra dagens kommunestruktur har det, med unntak av for Fredrikstad og Eidsberg (Mysen), bare vært mindre endringer i bo- og arbeidsmarkedsomlandene siden 1970. Østfold fylke har tatt del i de senere års flyttebaserte vekst i Oslofjordområdet, der den videre utviklingen vil avhenge av hvordan flytteomfordelingen av de små kullene født i andre halvdel av 1970- og store deler av 1980-tallet, vil bli nasjonalt. Av sentrene i fylket vil trolig Fredrikstad ha den største befolkningsveksten framover, men Statistisk sentralbyrå regner også med vekst i de øvrige.

Tabell 5.3: Fakta – nåværende politidistrikter

	Halden	Fredrikstad	Sarpsborg	Moss
Folketall	32.158	71.255	82.615	62.189
Areal i km ²	1.557	378	1.350	898
Antall driftsenheter	3	5	5	7



Figur 5.8 Kartutsnitt Østfold fylke – nåværende politidistriktsinndeling

Polititjenesten i Østfold fylke er i dag organisert i 4 politidistrikter, som igjen er inndelt i 20 driftsenheter (lensmannsdistrikter og politistasjoner).

Halden politidistrikt

Politidistriktet dekker den sørøstlige delen av Østfold. Politidistriktet har ansvar for 160 km riksgrense mot Sverige og har blant annet ansvar for Norges mest trafikkerte grenseoverganger Svinesund (E6) og Ørje (E18), samt i tillegg 9 andre grenseoverganger som daglig trafikkeres med motorkjøretøyer. Hovedtyngden av befolkningen i politidistriktet er bosatt i Halden kommune. Kun 17% er bosatt utenfor Halden kommune. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Halden.

Fredrikstad politidistrikt

Politidistriktet dekker Østfolds sørvestlige del. Fredrikstad er Østfolds største by. 95% av politidistriktets befolkning er bosatt i denne kommunen. Arealmessig er Fredrikstad det minste politidistriktet i Østfold. Avstanden mellom Fredrikstad og Sarpsborg er 9 km. Strekningen er befolkningsmessig sammenvokst. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Fredrikstad.

Sarpsborg politidistrikt

Politidistriktet ligger sentralt i Østfold fylke og er det største politidistriktet i Østfold fylke, med hensyn til folketall. I likhet med de øvrige politidistriktene i Østfold dekker distriktet et relativt lite geografisk område. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Sarpsborg.

Moss politidistrikt

Politidistriktet grenser i nord mot Follo politidistrikt, i øst mot Halden politidistrikt og i sør mot Sarpsborg og Fredrikstad politidistrikter. Politidistriktet er i folketall noe mindre enn Fredrikstad og Sarpsborg. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Moss.

Politidistriktsutvalgets forslag

Et flertall i utvalget gikk inn for en todeling av Østfold fylke, i henholdsvis ett politidistrikt i syd «Søndre Østfold politidistrikt», som omfatter politidistriktene Fredrikstad, Halden, Sarpsborg unntatt driftsenhetene Askim, Askim og Trøgstad og Eidsberg, og et politidistrikt i nord «Nordre Østfold politidistrikt», omfattende politidistriktene Moss og Sarpsborg unntatt driftsenhetene Rakkestad og Sarpsborg. Mindretallet gikk inn for en tredeling, slik at Halden opprettholdes som eget politidistrikt.

Flertallet i utvalget la vekt på at Østfold fylke har ca. 250 000 innbyggere og at politidistriktene samlet vil få 20 driftsenheter. Gode kommunikasjoner og et relativt begrenset areal peker i retning av et fylkesdistrikt, men antall innbyggere og driftsenheter kunne tilsi en todeling.

Flertallet mente at Schengensamarbeidet måtte forventes å få beskjedne konsekvenser for politidistrikter med «indre grense» mot Sverige. Utvalget

var imidlertid av den mening at det er hensiktsmessig at tjenesten i tilknytning til riksgrensen tilligger ett og samme politidistrikt.

Mindretallet mener Halden politidistrikt har særlige utfordringer og kompetanse knyttet til grenserelaterte spørsmål og derfor burde opprettholdes som eget politidistrikt.

5.3.2.2 Departementets forslag.

Moss politidistrikt (unntatt Hobøl, Spydeberg og Skiptvet lensmannsdistrikter) slås sammen med Fredrikstad politidistrikt, deler av politidistriktene Sarpsborg (unntatt Askim politistasjon, Askim og Trøgstad, og Eidsberg lensmannsdistrikter) og Halden (unntatt Marker og Rømskog lensmannsdistrikt). De driftsenhetene som her er unntatt vil inngå i nytt Follo politidistrikt.

5.3.2.3 Høringsuttalelser

Flere av høringsinstansene peker på behovet for å foreta endringer i politidistriktsinndelingen i Østfold. Enkelte går inn for en tredeling, mens andre mener at fylkesgrensene også kan utgjøre politidistriktsgrensen.

Fylkesmannen i Østfold er positiv til utvalgets forslag om å redusere antall politidistrikter, og mener at en reduksjon ned mot det antall fylker vi har, ville ha åpnet for langt større rasjonaliseringsgevinster. Når det gjelder politidistriktsinndelingen i Østfold, er fylkesmannen av den oppfatning at det i forhold til geografisk størrelse og kommunikasjoner, kun bør være ett politidistrikt i fylket. Det legges da til grunn at politiets ledelse i første rekke er en administrativ funksjon med koordinerende oppgaver, og at den operative virksomheten ivaretas av et nettverk av lensmannskontorer/politistasjoner godt integrert i lokalsamfunnet.

Statsadvokaten i Oslo påpeker behovet for mer dokumentasjon som kan belyse gevinstene ved sammenslåing av politidistrikter i Oslo statsadvokatembeters distrikt. Statsadvokaten foreslår at man fortsetter arbeidet med å klargjøre mulige gevinster, før det treffes beslutning om sammenslåing. Videre understreker statsadvokaten at de politidistriktene som foreslås sammenslått har rimelige gode resultater, hva gjelder straffesaksbehandlingen, og at enkelte av de distrikter som etter utvalgets forslag ikke vil bli berørt, har hatt og har store vanskeligheter i straffesaksarbeidet.

Politiets Fellesforbund, Sarpsborg mener det kun bør være ett politidistrikt i Østfold. Et samlet «Østfold politidistrikt» vil etter deres oppfatning kunne gi en mer enhetlig polititjeneste for hele fylket med større muligheter til kompetanseutvikling og spesialisering av mannskaper innenfor ulike fagområder, særlig med hensyn til kontroll av riksgrensen (landgrensen) og fergetrafikk med forbindelser til utlandet.

Politimesteren i Moss er av den oppfatning at antall politidistrikter i Norge bør reduseres og at det for Østfolds vedkommende vil være riktig å halvere antall politidistrikter.

Politimesteren i Fredrikstad viser i sin høringsuttalelse til, at det er viktig at politidirektoratsløsningen blir utredet og eventuelt etablert før det blir tatt stilling til politidistriktsendringene. På denne bakgrunn konkluderte politimesteren med at dagens distriktsinndeling burde opprettholdes inntil det kan

legges fram en vurdering som viser at fordelene er større enn ulempene ved en eventuell endring.

Politimesteren i Halden viser i sin uttalelse til at politidistriktet har omfattende oppgaver langs deler av riksgrensen mot Sverige med flere grenseoverganger, herunder Svinesund og Ørje, samt jernbanen over Kornsjø. Politimesteren har videre fremhevet at «Halden er en tradisjonsrik by, som befolkningen i omlandet og traktene langs grensen naturlig sogner til, slik at det i denne regionen faller naturlig å opprettholde et politidistrikt med politimester og administrativ ledelse lokalisert i Halden». Videre viser politimesteren til at Halden politidistrikt gjennom lang tids erfaring, både operativt og administrativt ved utførelsen av de særegne politioppgavene i grenseområdene, har inn tatt en spesiell posisjon i forhold til Fredrikstad og Sarpsborg politidistrikter. Politimesteren frykter at en sammenslåing med disse distriktene, med en lokalisering av politidistriktsledelsen i Nedre-Glommaregionen, som har betydelige kriminalitetsproblemer i sine distrikter, vil kunne føre til en nedprioritering av polititjenesten langs riksgrensen.

Politimesteren i Sarpsborg slutter seg i det alt vesentlige til utvalgsflertallets forslag om en deling av Østfold fylke i to politidistrikter, men mener at Marker og Rømskog lensmannsdistrikt bør legges til «Nordre Østfold politidistrikt». Politidistriktsutvalget vurderte også denne løsningen, men pekte på at det vil være hensiktsmessig at tjenesten i tilknytning til riksgrensen mot Sverige tilligger ett og samme politidistrikt. Halden politidistrikt dekker i dag et smalt, men langstrakt geografisk område langs grensen mot Sverige.

Politimesteren i Sarpsborg viser i sin høringsuttalelse også til at Østfold består av to relativt klart adskilte «kriminelle» regioner, der de kriminelles bevegelsesmønster går i ulike retninger. I nordfylket representerer E-18 med Ørje grenseovergangssted i Marker kommune, den sentrale kommunikasjonsaksen innenfor denne regionen. Videre viser politimesteren til at det kun tar noen få minutter å passere gjennom den delen av Halden politidistrikt (Marker og Rømskog lensmannsdistrikt), som ligger mellom riksgrensen og grensen for det foreslåtte «Nordre Østfold politidistrikt».

5.3.2.4 Departementets vurderinger

Departementet går inn for at politidistriktene i Østfold samles i ett politidistrikt, dog slik at enkelte driftsenheter blir å inngå i Follo politidistrikt. Departementet har i sin vurdering lagt vekt på at Østfold fylke arealmessig er relativt lite og med gode kommunikasjoner. Fylket har ca. 248.000 innbyggere og en befolkningstetthet som er høyere enn landsgjennomsnittet. Kontrollspennet for den enkelte politimester varierer mellom tre driftsenheter i Halden og syv i Moss. Sarpsborg og Fredrikstad har tilnærmet sammenhengende bosetting og det er svært kort avstand mellom de to politidistriktenes ledelser. Avstanden mellom Halden og Sarpsborg er ca. 29 km. Avstandene innenfor fylket kan for øvrig illustreres ved at dersom politidistriktsledelsen for et eventuelt samlet Østfold politidistrikt ble lagt til Sarpsborg, ville reisetiden for de ansatte mellom den mest fjerntliggende driftsenheten og politidistriktsledelsen bli ca. 45 minutter.

Departementet har i sin vurdering videre lagt vekt på at politiet i Østfold har særlige utfordringer knyttet til flere høyt trafikkerte grenseoverganger til

Sverige, herunder Svinesund som er den mest trafikkerte grenseovergangen i landet, og Ørje. Kontroll ved grensen utøves i dag av to forskjellige forvaltningsinstanser, der politiet har ansvar for utlendingskontrollen, mens tollvesenet har ansvar for å hindre ulovlig inn- og utførsel av varer, da med spesiell vekt på narkotikasmugling. Som i landet for øvrig, er det også i Østfold utviklet et tett samarbeid mellom politiet og tollvesenet. Politiets oppaver vil i tillegg til kontrollaktiviteten langs grensen også være etterforsknings- og påtalemessig oppfølging av straffbare forhold knyttet til «grensekriminalitet», som i stor grad har forgreninger til andre deler av landet.

En norsk implementering i Schengensamarbeidet forventes å få beskjedne konsekvenser for politidistrikter med «indre grense» mot Sverige. Med bakgrunn i den nordiske passunionen har ikke norsk politi drevet ordinær og regelmessig grensekontroll mot Sverige og Finland, og dette forventes ikke å endre seg vesentlig. Riksgrensen mot Russland (Sør-Varanger politidistrikt) vil være den eneste landgrensen hvor Norge må foreta ytre grensekontroll.

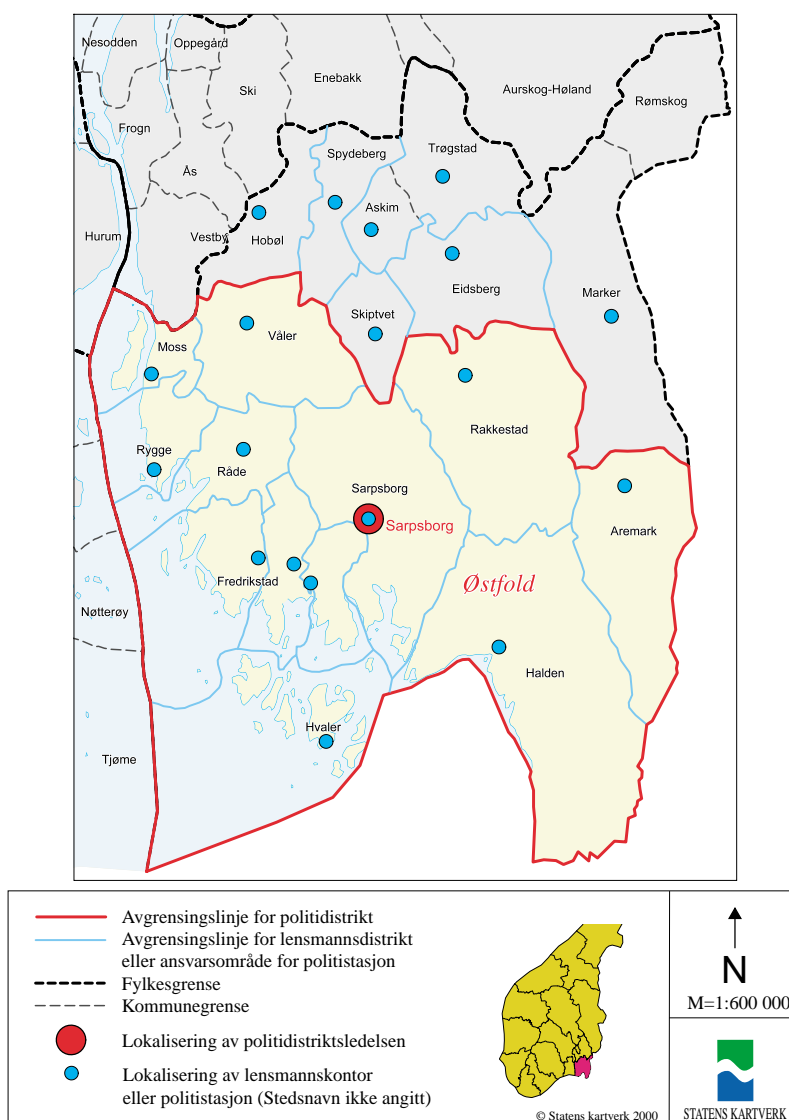
Det vil være lite rasjonelt, å opprettholde 4 politidistrikter innenfor et så vidt lite geografisk område. Gode kommunikasjoner og et relativt begrenset areal peker i retning av en fylkespolitimodell for Østfold. Når departementet allikevel går inn for en modifisert løsning, har dette sammenheng med at kriminaliteten hovedsakelig synes å følge aksene E18 fra Ørje mot Oslo via Mysen og Askim, og E6 fra Svinesund mot Oslo via Sarpsborg og Moss. En slik harmonisering av politidistriktsinndelingen i forhold til dagens samfunnsstruktur og kriminalitetsbilde, vil legge til rette for en mer effektiv kriminalitetsbekjempelse. Dagens politidistriktsgrenser i Østfold kan i enkelte sammenhenger være til hinder for at felles/grenseoverskridende kriminalitet blir fulgt opp etterforskningsmessig og påtalemessig så godt som den burde. I tillegg til de forbedringer som kan gjennomføres i ledelsesstrukturen, vil det innenfor et område med så vidt korte avstander og gode kommunikasjoner, også være mulig å effektivisere noe av den operative tjenesten, for eksempel ved samordning av operasjonssentralene og arrestfunksjonen.

Navneendringer på politidistrikt

Sammenslått Moss, Fredrikstad, Halden og Sarpsborg politidistrikter unntatt Askim politistasjon, Hobøl, Spydeberg, Skiptvet, Eidsberg, Askim og Trøgstad, og Marker og Rømskog lensmannsdistrikter som vil inngå i nytt Follo politidistrikt, benevnes Østfold politidistrikt.

Tabell 5.4: Fakta – foreslått politidistrikt

Østfold	
Folketall	204.159
Areal i km ²	2.692
Antall driftsenheter	13



Figur 5.9 Kartutsnitt Østfold fylke - forslag til ny politidistriktsinndeling

Lokalisering

Etter departementets syn fremstår både Sarpsborg og Fredrikstad som egnede lokaliseringalternativer for politidistriktsledelsen i Østfold politidistrikt. Departementet går imidlertid inn for Sarpsborg som lokaliseringssted for politidistriktsledelsen i det nye politidistriktet. Det som har vært avgjørende for departementets standpunkt er at Sarpsborg har en noe mer sentral kommunikasjonsmessig beliggenhet i forhold til driftsenhetene i det nye politidistriktet.

Domstolenes plassering

Politidistriktene vil i henhold til stortingsmeldingen "Førsteinstansdomstolene i fremtiden" sokne til domstolene i Moss, Fredrikstad og Sarpsborg.

5.3.3 Hedmark fylke

5.3.3.1 Kongsvinger, Hamar og Østerdal politidistrikter

I Hedmark er Hamar det største senteret. Hamar har til dels en funksjonsdeling med Elverum, der en blant annet finner fylkessykehuset. Sør i fylket framstår Kongsvinger som det markerte senteret. Lenger nordover i fylket finner en ikke store sentre, men Tynset framstår likevel som senter. Dette senteret har likevel ikke større tiltrekningskraft i sitt område enn at Os kommune vender seg pendlingsmessig i retning Røros (Sør-Trøndelag), mens Folldal trekker i retning av Dovre i Oppland. Ut over disse sentrene kan Ringsaker ses som enten et separat senter eller som del av Hamars omland, mens Trysil kan ses som et senter som ikke strekker seg ut over egen kommune.

Det har vært en markert utvikling i pendlingsnivåene rundt sentrene siden 1970. Forstadsbeltene rundt Hamar har oppstått, på samme måten som store deler av pendlingsbeltet rundt Kongsvinger. I Odalen og Solør har denne utviklingen gått parallelt med en redusert betydning av Oslo som tilpendlingssted. Det samme ser man rundt Elverum, der Våler tidligere var vendt i retning Oslo, uten at denne knytningen var sterk. Tynset har vokst fram pendlingsmessig i forhold til Alvdal og Tolga, men her vil framtidig pendlingsnivå trolig bli begrenset av Tynsets størrelse i forhold til omlandets innbyggertall. Kongsvinger-regionen og Elverum, har et klart pendlermønster og forbindelser, mens det er liten forbindelse mellom kommuner i Kongsvingers omland og i Hamar, samt mellom kommuner i Hamars omland og Kongsvinger. I begge disse regionene er det sterkere forbindelse til Oslo enn til senteret innen fylket.

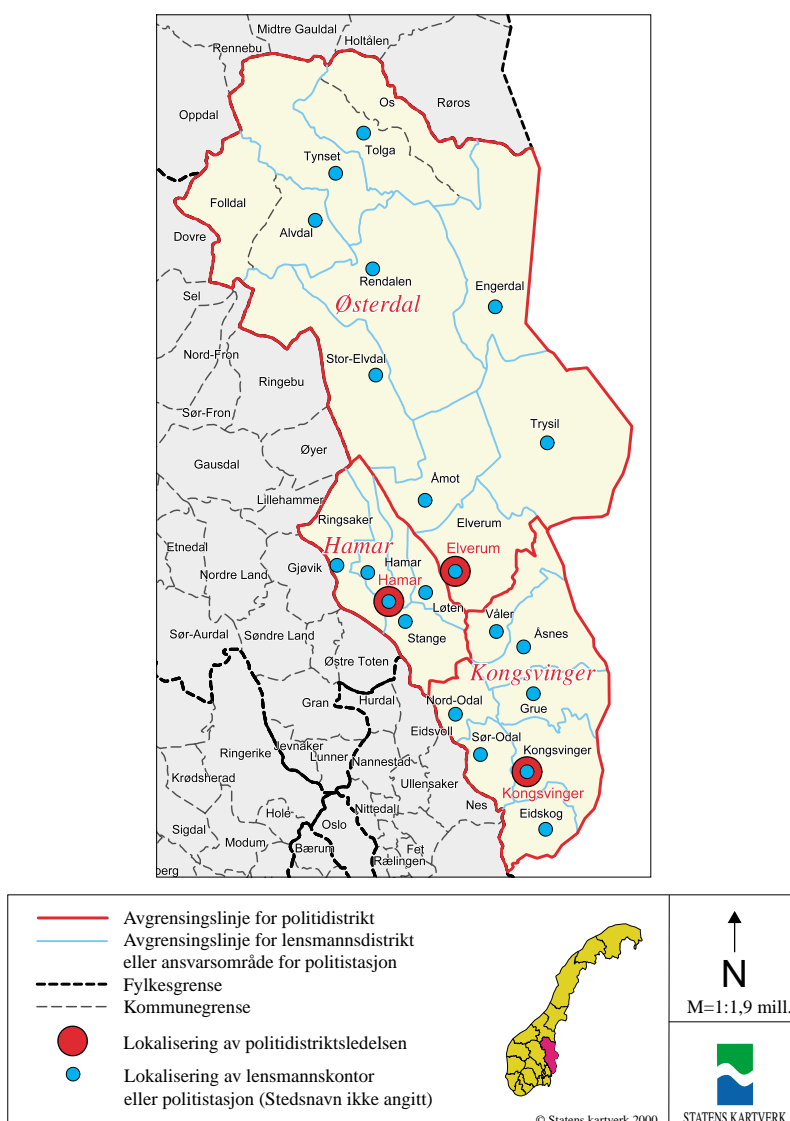
Hedmark har i mange tiår vært preget av liten befolkningsvekst, og dette fortsetter trolig videre framover. Befolkningsutviklingen vil ikke endre på senterstrukturen i fylket. Statistisk sentralbyrå forventer vekst i alle sentrene mot 2020, men nedgang i mange av distriktskommunene i den sørlige delen av Østerdalen og i sidedalene. Fra Alvdal og nordover forventes det imidlertid befolkningsvekst i hoveddalføret.

Tabell 5.5: Fakta – nåværende politidistrikter

	Kongsvinger	Hamar	Østerdal
Folketall	53.813	83.283	50.007

Tabell 5.5: Fakta – nåværende politidistrikter

	Kongsvinger	Hamar	Østerdal
Areal i km ²	5.300	2.732	19.375
Antall driftsenheter	8	5	9



Figur 5.10 Kartutsnitt Hedmark fylke – nåværende politidistriktsinndeling

Polititjenesten i Hedmark fylke er i dag organisert i 3 politidistrikter som igjen er inndelt i 22 driftsenheter (lensmannsdistrikter og politistasjoner).

Kongsvinger politidistrikt

Kongsvinger politidistrikt har 160 km grense mot Sverige med 26 grenseovergangssteder. Bosettingen er hovedsakelig knyttet til Glommadalføret fra Østerdal til Romerike, og langs veiene mot Sverige. Gjennomgangstrafikk langs aksene mellom Svenskegrensen og Oslo. Ett av lensmannsdistriktene utfører kun sivile oppgaver. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Kongsvinger.

Hamar politidistrikt

Politidistriktet er arealmessig lite, men er befolkningsmessig det største politidistriktet i Hedmark. En betydelig del av befolkningen er bosatt i bymessige områder, herunder i Hamar, Brumunddal og Moelv. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Hamar by, hvor også fylkesadministrasjonen er lokalisert.

Østerdal politidistrikt

Politidistriktet grenser i øst mot Sverige og har ansvaret for 7 grenseoverganger, herunder grenseovergangen i Trysil. Politidistriktet er langstrakt med store avstander mellom Elverum og Os som ytterpunkter. Innenfor distriktet er det 3 nasjonalparker og 2 landskapsvernområder. Befolkningskonsentrasjonen er størst sør i politidistriktet, men også Tynset har et visst småbypreg. Om lag halvparten av befolkningen i politidistriktet er bosatt i kommunene Elverum og Trysil. Bosettingen i distriktet for øvrig er hovedsakelig grise-grendt. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Elverum.

Politidistriksutvalgets forslag

Et samlet utvalg gikk inn for å opprettholde Østerdal politidistrikt.

Flertallet i utvalget foreslo sammenslåing av Hamar og Kongsvinger politidistrikter. Mindretallet gikk inn for å opprettholde Hamar og Kongsvinger politidistrikter.

En sammenslåing av Hamar og Kongsvinger politidistrikter vil gi et politidistrikt med 13 driftsenheter, hvilket utvalget anså som et hensiktsmessig kontrollspenn i forhold til innbyggertall og geografiske avstander i området.

Utvalget vurderte videre en overføring av Våler lensmannsdistrikt fra Kongsvinger politidistrikt til Østerdal politidistrikt, og pekte på at en beslutning vedrørende Våler lensmannsdistrikt må samordnes opp mot eventuell endring av domsogngrensen.

Sett i forhold til areal, kontrollspenn og innbyggertall, var utvalget av den oppfatning at antallet politidistriktsadministrasjoner innenfor fylket burde vurderes.

5.3.3.2 Departementets forslag

1. Østerdal politidistrikt slås sammen med Hamar politidistrikt og deler av Kongsvinger politidistrikt (lensmannsdistriktene Våler og Åsnes).
2. Kongsvinger politidistrikt unntatt lensmannsdistriktene Våler og Åsnes slås

sammen med deler av Romerike politidistrikt (unntatt Enebakk lensmannsdistrikt som vil inngå i nytt Follo politidistrikt).

5.3.3.3 Høringsuttalelser

Høringsinstansene gir utvalgets forslag om å opprettholde Østerdal politidistrikt bred støtte. Imidlertid stiller høringsinstansene, med unntak av Norges Lensmannslag, seg negative til forslaget om sammenslåing mellom Hamar og Kongsvinger politidistrikter.

Høringsinstansene understreker at politidistriktene i Hedmark fungerer godt, og at dagens antall driftsenheter er passende. Det hevdes at politimesterens kontrollspenn i et sammenslått distrikt vil bli for stort. Flere høringsinstanser viser til at Hamars kommunikasjonslinjer og kriminalitetsbilde, går nord - sør, mens Kongsvingers naturlige kommunikasjonslinjer er øst-vestgående. Eneste geografiske tangeringspunkt mellom distriktene ligger på grensen til Nord-Odal og Stange som i det vesentlige utgjøres av et skogbelte uten særlig kriminalitet eller andre politimessige utfordringer.

Når det gjelder overføring av Våler lensmannsdistrikt fra Kongsvinger til Østerdal, går Våler kommune imot dette. Det vises til at Våler er én av tre Solørkommuner både politimessig og i interkommunalt samarbeid. Dersom Våler blir overført til Østerdal politidistrikt vil det kunne føre til en avvikling av et mangeårig velfungerende og godt innarbeidet vakt- og tjenestemessig samarbeid mellom lensmannskontorene i Solør.

5.3.3.4 Departementets vurderinger

Elverumsområdet har et bymessig preg med gode kommunikasjoner til Hamar. Politimesteren i Kongsvinger har i sin høringsuttalelse vist til at det på strekningen mellom Elverum og Hamar i hovedsak er sammenhengende bosetting hele veien.

Sammenhenger i bosettingsmønsteret på strekningen mellom Elverum og Hamar, samt relativt stor gjennomtrekk av kriminelle, vil til en viss grad prege kriminalitetsbildet. Noe under halvparten av de gjerningsmenn som ble pågrepet i Østerdal politidistrikt i perioden 1995-1999 var hjemmehørende utenfor politidistriktet. Herav var 1/5 hjemmehørende i Hamar politidistrikt. Av de kriminelle som ble pågrepet i Hamar politidistrikt i samme periode, var drøye 7% hjemmehørende i kommunene Elverum og Løten. Andelen må ses i sammenheng med at Hamar politidistrikt har vesentlig flere innbyggere enn Elverum og Hamar kommuner.

Departementet er av den oppfatning at det er lite rasjonelt å ha lokalisert to politidistriktsledelser så vidt nært hverandre (Elverum og Hamar). En sammenslåing mellom Hamar og Østerdal politidistrikter vil kunne legge til rette for en bedre samordning av kriminalitetsbekjempelsen, særlig i de mer urbaniserte områdene Hamar og Elverum.

Avstandene innenfor Østerdal politidistrikt er betydelige, men departementet er av den oppfatning at en utvidelse av distriktet til også å omfatte Hamar og deler av Kongsvinger politidistrikt ikke vil endre det operative og administrative bildet vesentlig for ledelsen. I forhold til kriminalitetsbekjempelsen har det også begrenset betydning at avstanden mellom politidistrikts-

ledelsen og enkelte av driftsenhetene øker noe. Det er i denne forbindelse også lagt vekt på at en mer effektiv kriminalitetsbekjempelse i de mer urbaniserte områdene vil ha en gunstig effekt i andre deler av det nye politidistriktet.

Som nevnt innledningsvis, foreslo utvalgets flertall sammenslåing mellom Kongsvinger og Hamar politidistrikter. Utvalget la i sin vurdering vekt på at et sammenslått Kongsvinger og Hamar politidistrikt ville omfatte 13 driftsenheter, noe som utvalget anså for å være et hensiktsmessig kontrollspenn, også sett i forhold til innbyggertall og de geografiske avstandene innenfor politidistriktet.

Flere høringsinstanser har vist til at det er store kulturelle og kommunikasjonsmessige forskjeller mellom Hamar og Kongsvinger, og at det nærmest ikke eksisterer distriktsovergrepene, felles kriminalitet. Politimesteren i Kongsvinger viser i sin høringsuttalelse til at politidistriktet har mer samarbeid med nabolagene på svensk side av grensen og med Romerike og Oslo politidistrikter, enn med politidistriktene i Hedmark fylke.

Departementet har i sin vurdering av Kongsvinger politidistrikt lagt til grunn at de naturlige kommunikasjonslinjene i Kongsvinger politidistriktet går hovedsakelig øst/vest, det vil si fra Karlstad/Arvika i Sverige til Osloregionen, med riksvei 2 og jernbanen Oslo - Stockholm som hovedakser. I en vurdering av en ny arrondering av Kongsvinger politidistrikt ser departementet derfor behov for i større grad enn utvalget, å fokusere på den grenseoverskridende kriminaliteten og hvilke veier denne kriminaliteten følger inn i landet. Politidistriktets 160 km lange grense mot Sverige og EU, innebærer relativt betydelige utfordringer i bekjempelsen av grenserelatert kriminalitet. Politidistriktet har stor gjennomgangstrafikk langs Riksvei 21 (Eidskog-Romerike-Oslo) og Riksvei 2 (Stockholm-Karlstad-Oslo).

Etter departementets vurdering er det ikke klare holdepunkter for å konstatere forekomster av særlig distriktsovergrepene, felles kriminalitet mellom Hamar og Kongsvinger politidistrikter. Avstanden mellom Kongsvinger og Hamar er dessuten omtrent den samme som fra Kongsvinger til Oslo, og burde ikke by på vesentlige utfordringer for distriktsovergrepene samarbeid. Politiets utfordringer er i større grad knyttet østover mot Sverige, og vestover mot Romerike og Oslo politidistrikter. Av samtlige pågripelser i Kongsvinger politidistrikt i perioden 1995-1999, var 19% hjemmehørende i Oslo og Romerike politidistrikter, mens 59% var bosatt i Kongsvinger politidistrikt. Sammenhengene i kriminalitetsbildet og kommunikasjonsmessige forhold, tilsier at en sammenslåing mellom Romerike politidistrikt og de sørlige driftsenhetene i Kongsvinger politidistrikt (Kongsvinger politistasjon, Eidskog, Grue, Sør-Odal og Nord-Odal lensmannsdistrikter), vil særlig legge til rette for bedre samordning og økt innsats mot den grenseoverskridende kriminaliteten.

Departementet går videre inn for at Valer og Åsnes lensmannsdistrikter (Kongsvinger politidistrikt) inngår i sammenslått Hamar og Østerdal politidistrikt. I forhold til den foreslåtte politidistriktsinndelingen i Hedmark og Akershus, vil disse lensmannsdistriktene ha geografisk større tilknytning til sammenslått Hamar og Østerdal politidistrikt enn til sammenslått Kongsvinger og Romerike politidistrikt.

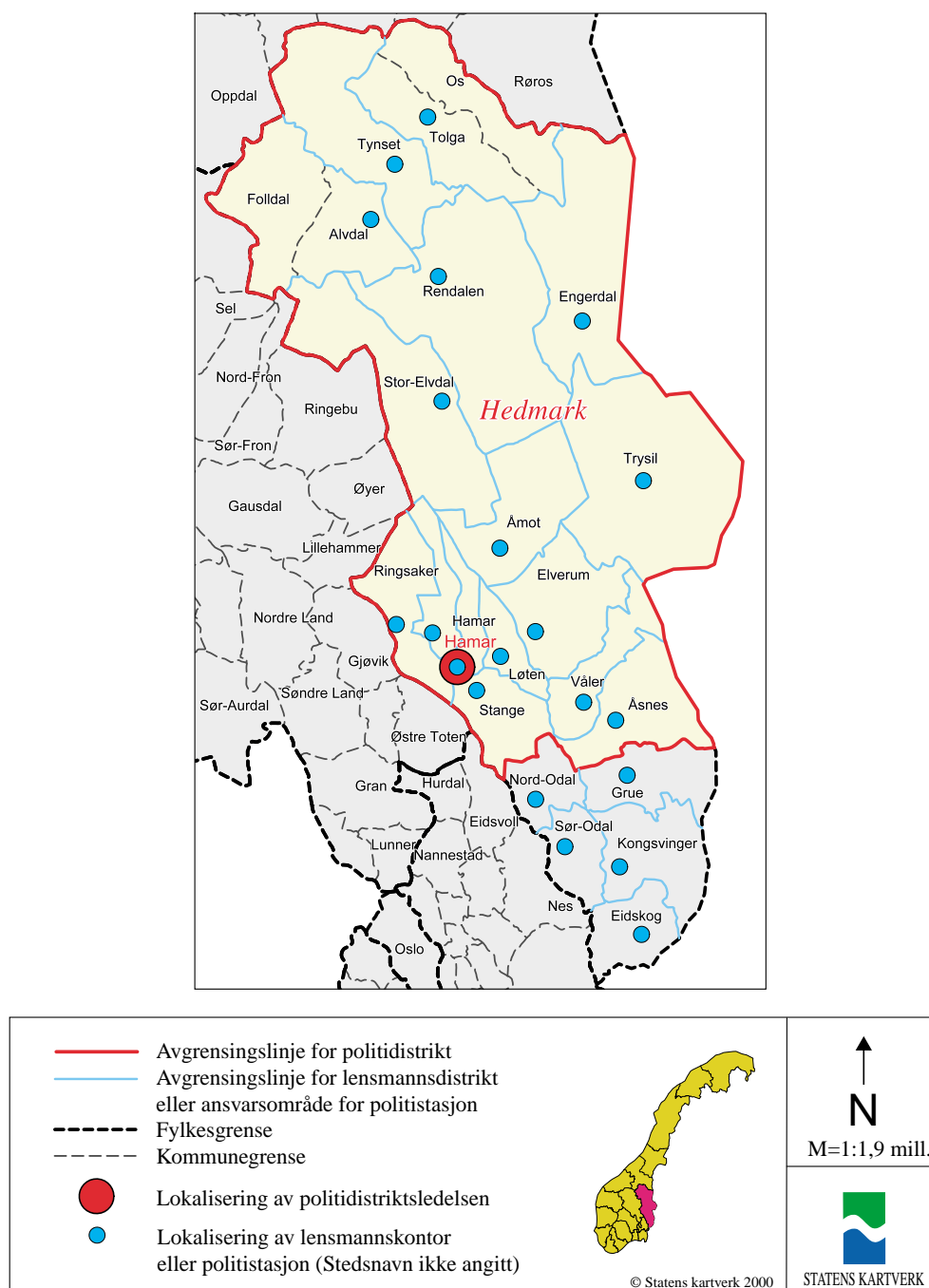
Navneendringer på politidistrikt

Hamar, Østerdal, samt deler av Kongsvinger politidistrikt (Våler og Åsnes lensmannsdistrikter) benevnes Hedmark politidistrikt.

Det øvrige av Kongsvinger og Romerike politidistrikter slås sammen og benevnes Kongsvinger og Romerike politidistrikt.

Tabell 5.6: Fakta – foreslåtte politidistrikter

	Hedmark	Kongsvinger og Romerike
Folketall	145.465	247.082
Areal i km ²	23.853	7.316
Antall driftsenheter	16	17



Figur 5.11 Kartutsnitt Hedmark fylke - forslag til ny politidistriktsinndeling

Lokalisering

Det nye politidistriktet vil dekke betydelige deler av Hedmark fylke, og det faller naturlig med en lokalisering av politidistriktsledelsen i Hamar hvor fylkesadministrasjonen har sine kontorer. Hamar har også en sentral plassering i forhold til de største driftsenhetene i politidistriktet.

Politidistriktsledelsen for Kongsvinger og Romerike politidistrikt forutsettes lokalisert til Lillestrøm.

Domstolenes plassering

Politidistriktene vil i henhold til stortingsmeldingen "Førsteinstansdomstolene i fremtiden" sokne til domstolene i Elverum, Hamar og Tynset.

5.3.4 Oppland

5.3.4.1 Gudbrandsdal og Vestoppland politidistrikter

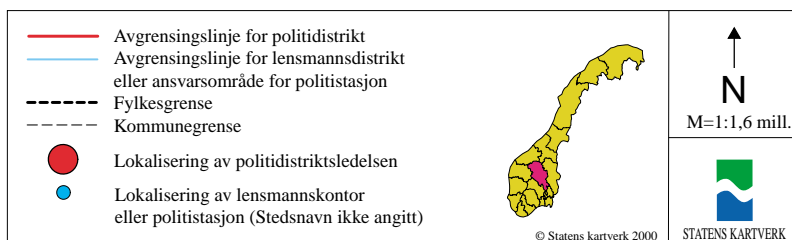
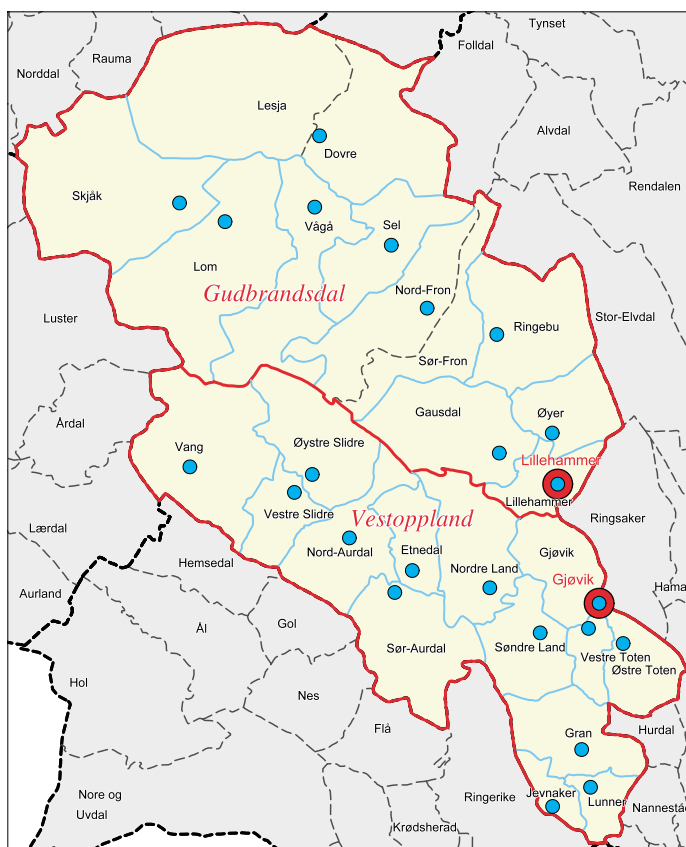
Oppland har to ledende sentre ved Mjøsa, Lillehammer og Gjøvik, der Lillehammer har sitt oppland nordover i Gudbrandsdalen, mens Gjøvik er orientert mot Toten, Land og Valdres. Ut over disse større sentrene, utgjør Nord-Aurdal, med Fagernes, ett senter i Valdres, og Nord-Fron (Vinstra), Sel (Otta) og Dovre (Dombås) er sentre i Gudbrandsdalen. I Gjøvikområdet utgjør Vestre Toten med Raufoss, et eget senter, men det er også mulig å se denne kommunen som en del av Gjøviks omland. Lunner er en ytterkommune i Oslos forstadsbelte, mens Gran er mer å betrakte som en pendlingskommune til Oslo. Jevnaker har mye pendling til Ringerike.

Lillehammers forstads- og pendlingsbelte består strengt tatt kun av de to nabokommunene Øyer og Gausdal. Disse var i 1970 løselig knyttet opp til Lillehammer. Gjøvik har et noe større omland, der de to Land-kommunene og Østre Toten inngår, men hvor også Vestre Toten kan regnes med. Også her har pendlingsområdet i stor grad oppstått etter 1970. Søndre Land er blitt snudd fra å ha mest pendling i retning Oslo til å få den vendt mot Gjøvik. Sentrene i Nord-Gudbrandsdal og Valdres har stort sett vokst fram pendlingsmessig etter 1970. Den videre pendlingsvekst vil trolig bli begrenset av sentrenes knappe størrelse.

I likhet med nabofylket Hedmark har Oppland lenge hatt en svært begrenset befolkningsvekst, og denne utviklingen forventes å ville fortsette.

Tabell 5.7: Fakta – nåværende politidistrikter

	Gudbrandsdal	Vestoppland
Folketall	69.994	112.707
Areal i km ²	15.500	10.000
Antall driftsenheter	10	14



Figur 5.12 Kartutsnitt Oppland fylke – nåværende politidistriktsinndeling

Polititjenesten i Oppland fylke er organisert i 2 politidistrikter, som igjen er inndelt i 24 driftsenheter (lensmannsdistrikter og politistasjoner).

Gudbrandsdal politidistrikt

Politidistriktet strekker seg fra Hedmarks grense i sør og til Sør-Trøndelags grense i nord. Av det samlede areal utgjøres en stor del av fjell og utmark, med 56 nasjonalparker og landskapsvernområder. Det er størst befolkningstetthet i Lillehammer og Sel kommuner. For øvrig er bosettingen konsentrert i større og mindre tettsteder, men distriktet har også noe spredt bebyggelse. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Lillehammer.

Vestoppland politidistrikt

Politidistriktet dekker søndre og vestre del av Oppland fylke. Befolkningstettheten er størst i Gjøvik/Toten- og Hadelandsregionen hvor ca. halvparten av politidistriktets innbyggere er bosatt. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Gjøvik.

Politidistriktsutvalgets forslag

Et samlet utvalg gikk inn for at Vestoppland og Gudbrandsdal politidistrikter opprettholdes som i dag.

5.3.4.2 Departementets forslag.

- 1. Deler av Vestoppland politidistrikt (Jevnaker lensmannsdistrikt) slås sammen med Ringerike politidistrikt.*
- 2. Gudbrandsdal politidistrikter opprettholdes uten endringer.*

5.3.4.3 Høringsuttalelser

Politidistriktsutvalgets forslag om å opprettholde dagens politidistriktsinndeling i Oppland fylke er gitt bred tilslutning av høringsinstansene.

5.3.4.4 Departementets vurderinger

Departementet har vurdert ulike alternativer for distriktsinndelingen i Oppland, herunder blant annet sammenslåing mellom Vestoppland og Gudbrandsdal politidistrikter. Ut fra departementets prinsipielle vurderinger og de demografiske kriterier, størrelse (ressurser, folkemengde, areal mv.) på disse politidistriktene, vil en sammenslåing ikke være noen unaturlig løsning.

Det er imidlertid departementets oppfatning at samfunnsstrukturelle og kriminalitetsrelaterte faktorer kan tale for andre strukturløsninger, hvor politidistriktsinndelingen må ses i en noe videre regional sammenheng. Det vil si en sammenheng der hele Mjøsregionen, med utgangspunkt i de største byene Lillehammer, Gjøvik og Hamar bør inngå. Man vil i så fall ha lagt til grunn et strukturelt utgangspunkt som ville kunne bety ytterligere strukturendringer i politidistriktsinndelingen i fylkene Hedmark, Oppland, Akershus og Buskerud.

Etter en samlet vurdering har departementet under tvil ikke funnet det riktig å foreslå sammenslåinger etter en slik regiontenkning nå. Det kan imidlertid være riktig å gjøre en ny vurdering av denne og andre regioner ved en senere anledning, for eksempel i forbindelse med en eventuell fremtidig endring av fylkesinndelingen.

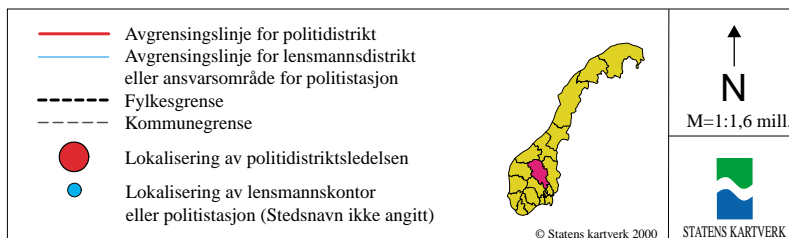
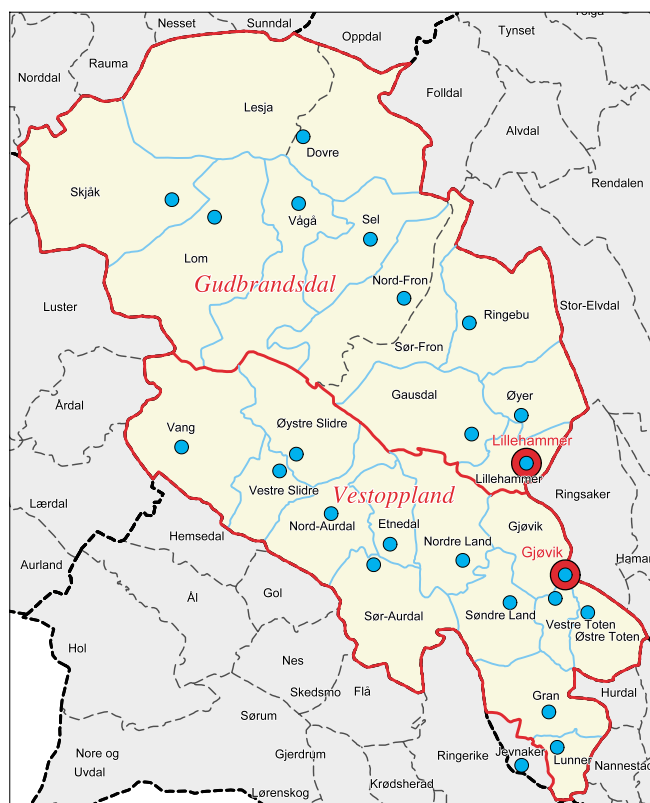
Departementet går inn for at Jevnaker lensmannsdistrikt overføres fra Vestoppland politidistrikt til Ringerike politidistrikt. Avstanden fra Jevnaker til Hønefoss er ca. 10 km, og til dagens politidistriktsledelse i Gjøvik er avstanden ca. 80 km. Befolkningen i Jevnaker betrakter Hønefoss som nærmeste bysenter, og Norsk institutt for by- og regionforskning viser til utstrakt pendling mellom Jevnaker og Hønefoss. Hønefoss og Jevnaker har et sammenfallende kriminalitetsbilde. Det er etablert flere samarbeidsordninger blant annet i tilknytning til etterforskning av narkotikaforbrytelser og bruk av felles arrest. Endringen innebærer et brudd med dagens fylkesinndeling.

Navneendring

Det foreslås ikke navneendring på politidistriktene.

Tabell 5.8: Fakta – foreslåtte politidistrikter

	Vestoppland	Gudbrandsdal
Folketall	106.712	69.994
Areal i km ²	9.627	15.500
Antall driftsenheter	13	10



Figur 5.13 Kartutsnitt Oppland fylke - forslag til ny politidistriktsinndeling

Lokalisering

Det foreslås ingen endringer i lokaliseringen av politidistriktsledelsen, noe som innebærer at politidistriktsledelsen for Gudbrandsdal fortsatt blir lokalisert til Lillehammer, og for Vestopplands vedkommende til Gjøvik.

Domstolenes plassering

Politidistriktene vil i henhold til stortingsmeldingen "Førsteinstansdomstolene i fremtiden" søke til domstolene i Fagernes, Gjøvik, Lillehammer og Vågå.

5.3.5 Buskerud

5.3.5.1 Ringerike, Drammen og Kongsberg politidistrikter

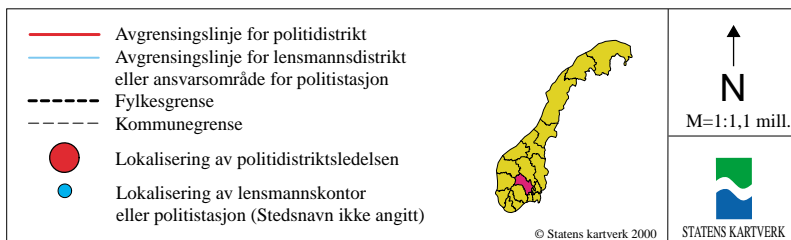
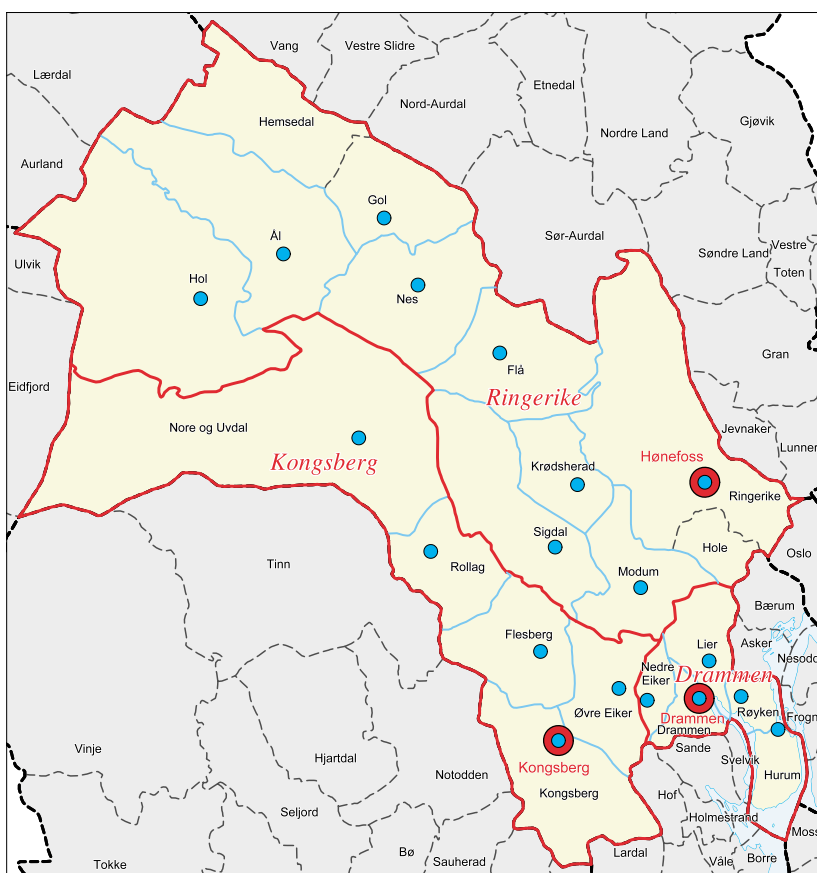
I Buskerud er det ledende senteret Drammen. Et bysenter som har vokst ut over sine grenser, og over i Eikerkommunene, Lier og Røyken. I de østlige kommunene over mot Akershus, er Drammen i konkurranse med Oslo om pendlerne. I tillegg til storsenteret Drammen med ommegn, finnes Kongsberg. Det tredje tradisjonelle senteret i fylket er Hønefoss i Ringerike kommune. Hallingdal er preget av småsenter, der ingen dominerer, men der man kan snakke om flere nokså likestilte funksjonelle regioner.

Sett i forhold til at kommunene Drammen, Lier og Røyken utgjør en boregion, kan det kanskje virke noe unaturlig at de to sistnevnte kommunene regnes til Osloområdet. Det skyldes at de har markert pendling, ikke bare til Drammen og Oslo, men også til Asker og Bærum. Samlet trekker dette kommunene rent pendlingsmessig i retning Oslo. Drammens nære omland er ellers rettet mot Eikerkommunene og de to Vestfoldkommunene Sande og Svelvik. Forstadspreget rundt Drammen har hovedsakelig vokst fram etter 1970, da pendlingsomlandet riktig nok var omtrent det samme som nå, men med lavere pendlingshyppighet. I øst var Lier tidligere knyttet opp mot Drammen. I retning mot Kongsberg finnes stort sett bare omfattende pendling fra Flesberg, mens Ringerike har sterk pendling fra både Hole og Jevnaker. Sistnevnte kommune ligger i Oppland. Kommunene i Hallingdal er mer likestilte sentermessig, der ingen skiller seg ut med særlig mye tilpendling. Pendlingen skjer her hovedsakelig mellom nabokommunene.

Statistisk sentralbyrå legger til grunn, at innbyggertallet vil øke i de viktigste senterkommunene i Buskerud framover. Det kan forventes at den interne fordelingen av befolkningen innen fylket får et tyngdepunkt mot kommuner i Oslofjordområdet, uten at dette betyr at kommuner i for eksempel Hallingdal nødvendigvis går tilbake i innbyggertall.

Tabell 5.9: Fakta – nåværende politidistrikter

	Ringerike	Drammen	Kongsberg
Folketall	71.479	121.234	44.098
Areal i km ²	9.322	835	4.778
Antall driftsenheter	9	5	5



Figur 5.14 Kartutsnitt Buskerud fylke – nåværende politidistriktsinndeling

Polititjenesten i Buskerud fylke er organisert i 3 politidistrikter, som igjen er inndelt i 19 driftsenheter (lensmannsdistrikter og politistasjoner).

Ringerike politidistrikt

Politidistriktet dekker det nordøstlige området av Buskerud fylke. Distriktet består hovedsakelig av 3 befolkningsregioner: Ringeriksområdet, Modum/Sigdal/Krødsherad og Hallingdal. De viktigste gjennomfartsveiene mellom øst- og vestlandet går gjennom politidistriktet. Deler av Hardangervidda ligger innenfor politidistriktet. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Hønefoss.

Drammen politidistrikt

Drammen politidistrikt omfatter nær halvparten av Buskerud fylkes innbyggertall. Drammen fremstår som kommunikasjonsknutepunkt med forbindelser til blant annet Vestfold, Oslo/Akershus, Kongsberg/Numedal og Hønefoss/Hallingdal. Sommeren 2000 åpnet Oslofjordtunnelen mellom Drøbak og Hurum. Denne vil være den eneste sammenhengende veiforbindelse mellom Akershus/Østfold og Buskerud/Vestfold, sør for Oslo. Fylkesadministrasjonen er lokalisert til Drammen by. Politidistriktsledelsen er også lokalisert til Drammen by.

Kongsberg politidistrikt

Politidistriktet dekker 3 geografiske områder: Kongsberg kommune, Øvre Eiker kommune og Numedal-regionen med Rollag, Flesberg og Nome og Uvdal kommuner. Store deler av Hardangervidda ligger innenfor politidistriktet. Hovedtyngden av befolkningen i politidistriktet er bosatt i kommunene Kongsberg og Øvre Eiker. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Kongsberg.

Politidistriktsutvalgets forslag

Et flertall i utvalget foreslo å opprettholde Ringerike politidistrikt, dog slik at Nore og Uvdal lensmannsdistrikt overføres fra Kongsberg politidistrikt til Ringerike politidistrikt. Det samme flertallet gikk inn for å slå sammen Kongsberg og Drammen politidistrikter. Et mindretall ønsker å opprettholde dagens politidistriktsinndeling i Buskerud fylke.

Utvalget la til grunn at Kongsberg politidistrikt har et lavt innbyggertall, liten saksmengde og liten arealmessig utstrekning. En svært betydelig del av kriminaliteten som begås i Kongsberg politidistrikt er knyttet til Øvre Eiker, som geografisk ligger midt i mellom Kongsberg og Drammen. Drammen politidistrikt er arealmessig lite, men har et relativt høyt innbyggertall.

Utvalget la i sin vurdering vekt på at Ringerike politidistrikt har et passende kontrollspenn og en arrondering som i hovedsak er godt tilpasset de geografiske forhold. Utvalget var av den oppfatning, at det er liten kriminalitetssammenheng mellom Drammen politidistrikt og nordre del av Kongsberg politidistrikt (Nore og Uvdal lensmannsdistrikt). Virksomheten i dette området ble av utvalget vurdert til å være mest relatert til natur og miljøkriminalitet,

blant annet knyttet til Hardangervidda. Flertallet i utvalget foreslo derfor at Nore og Uvdal lensmannsdistrikt overføres til Ringerike politidistrikt.

Utvalget vurderte også grensereguleringer mellom Ringerike og Hardanger politidistrikter. Utvalget konkluderte imidlertid med at de tilsktede effekter kunne oppnås med utvidede samarbeidsordninger mellom de nevnte distriktene.

5.3.5.2 Departementets forslag

1. *Drammen politidistrikt slås sammen med deler av politidistriktene Kongsberg (unntatt Nore og Uvdal lensmannsdistrikt) og Nord-Jarlsberg (Svelvik og Sande lensmannsdistrikter).*
2. *Ringerike politidistrikt slås sammen med deler av politidistriktene Kongsberg (Nore og Uvdal lensmannsdistrikt) og Vestoppland (Jevnaker lensmannsdistrikt).*

5.3.5.3 Høringsuttalelser

Statsadvokaten i Oslo påpeker behov for dokumentasjon som kan belyse gevinstene ved sammenslåingen. Statsadvokaten foreslår også her at man fortsetter arbeidet med å klargjøre mulige gevinster før det treffes beslutning om sammenslåing. Videre understreker statsadvokaten at de politidistriktene som utvalget foreslo sammenslått, hadde rimelige gode resultater hva gjelder straffesaksbehandlingen, og at enkelte av de distrikter som etter utvalgets forslag ikke vil bli berørt, har hatt og har store vanskeligheter i straffesaksarbeidet.

Politimesteren i Kongsberg går i sin høringsuttalelse mot å slå sammen Kongsberg og Drammen politidistrikter. I argumentasjonen mot å slå sammen Drammen og Kongsberg politidistrikter, blir det fremhevet at distriktene er forskjellige på en rekke områder, blant annet med hensyn til befolkningstetthet, næringsliv og geografisk utstrekning. Politimesteren i Kongsberg viser til at kriminalitetsbildet i Kongsberg politidistrikt har forbindelseslinjer til nabo-distriktene, særlig til Drammen, Notodden og Nord-Jarlsberg. Bortsett fra deler av Øvre Eiker, sokner publikum i Kongsberg politidistrikt i stor grad til Kongsberg i de fleste sammenhenger. Videre viser politimesteren til at et sammenslått Drammen/Kongsberg politidistrikt ikke vil framstå som homogent. I politisammenheng vil et sammenslått distrikt bli preget av betydelige forskjeller. Utfordringene for politiet i Drammen vil hovedsakelig være knyttet til typiske «storbyproblemer». Distriktet for øvrig er mindre urbanisert, noe som også vil prege politiets hverdag.

Fagforeningene i Kongsberg politidistrikt fremhever i en fellesuttalelse til utvalgets innstilling, at det allerede er et utstrakt samarbeid mellom politidistriktene i Buskerud. Dersom det antas at en sammenslåing bedrer dette samarbeidet, må man ta konsekvensen av dette og vurdere en sammenslåing av alle tre politidistriktene.

Når det gjelder utvalgets forslag om å overføre Nore og Uvdal lensmannsdistrikt til Ringerike politidistrikt, viser politimesteren i Kongsberg til at kriminalitetsbildet i Nore og Uvdal lensmannsdistrikt har liten tilknytning til både Drammen og Kongsberg. I følge politimesteren har befolkningen liten eller ingen naturlig tilknytning til noen av byene, men sogner mot Kongsberg.

Politimesteren i Drammen har i sin høringsuttalelse gått inn for at Drammen og Kongsberg politidistrikter slås sammen. Politimesteren viser til at et av tyngdepunktene i kriminalitetsbildet i Kongsberg politidistrikt ligger i Øvre Eiker lensmannsdistrikt, som grenser opp mot Nedre Eiker lensmannsdistrikt i Drammen politidistrikt. Disse lensmannskontorene ligger bare noe få kilometer fra hverandre og betjener på mange måter samme befolkningskonsentrasjon langs Drammenselva. I følge politimesteren vil antall driftsenheter innenfor et sammenslått Drammen/Kongsberg politidistrikt være akseptabelt.

Når det gjelder spørsmålet om en eventuell overføring av Sande og Svelvik lensmannsdistrikter fra Nord-Jarlsberg politidistrikt til Drammen politidistrikt, viser politimesteren til at disse kommunene også historisk har hatt sin bymessige forankring til Drammen. For befolkningen vil derfor en slik endring fremstå som fornuftig.

Politiets Fellesforbund stiller seg positive til sammenslåing av Drammen og Kongsberg politidistrikter.

5.3.5.4 Departementets vurderinger

Det er departementets oppfatning at en sammenslåing mellom Kongsberg og Drammen politidistrikter samlet sett vil legge til rette for en bedre polititjeneste. Departementet har i sin vurdering lagt særlig vekt på at sammenslåing av politidistriktene vil innebære at de områdene som har størst og mest alvorlig kriminalitet samles innenfor samme politidistrikt, hvilket legger grunnlaget for en bedre kriminalitetsbekjempelse. En bedre kriminalitetsbekjempelse i disse områdene vil ha positive effekter også i forhold til tilstøtende områder.

En svært betydelig andel av saksmengden i Kongsberg politidistrikt er knyttet til Øvre Eiker, som geografisk ligger midt i mellom byene Drammen og Kongsberg. Avstanden mellom disse er 39 km. Kriminalitetsbildet i Øvre Eiker påvirkes av at kommunen ligger nær en så vidt stor by som Drammen og under en times kjøretur fra Oslo. Departementet har i sin vurdering lagt vekt på at strekningen Lier - Drammen - Nedre Eiker - Øvre Eiker i dag fremstår som en sammenhengende bosetnings/arbeidsregion. Området har et sammenfallende og likeartet kriminalitetsbilde med lensmannsdistriktene Nedre Eiker og Øvre Eiker, i tillegg til Drammen, som politimessig tyngdepunkt. Avstanden mellom disse lensmannskontorene er ca. 10 km. Innenfor denne bo- og arbeidsregionen fremstår Drammen som det naturlige sentrum.

Som nevnt under drøftelsen av politidistriktsinndelingen i Oppland fylke, går departementet inn for at Jevnaker lensmannsdistrikt overføres fra Vestoppland til Ringerike politidistrikt. Endringen innebærer en distriktmessig tilpasning i forhold til dagens samfunnsstruktur og kriminalitetsbilde.

Nore og Uvdal lensmannsdistrikt er i dag en del av Kongsberg politidistrikt. Departementet går inn for at lensmannsdistriktet overføres til Ringerike politidistrikt. Det er liten kriminalitetssammenheng mellom Drammen og den nordlige delen av Kongsberg politidistrikt (Numedalsregionen). Befolkningen i denne delen av politidistriktet bor i hovedsak i små tettsteder langs riksvei 40. Det er liten kriminalitet i området og det er departementets oppfatning at effekten av politiets kriminalitetsbekjempende virksomhet ikke påvirkes av

at avstanden mellom disse enhetene og politidistriktsledelsen eventuelt økes noe. Overføringen av Nore og Uvdal lensmannsdistrikt til Ringerike politidistrikt vil legge forholdene til rette for en bedre samordning og styrking av bekjempelsen av natur- og miljøkriminaliteten i dette området (Hardangervidda). Politimesteren i Ringerike har i sin høringsuttalelse vist til at det allerede er etablert et utstrakt samarbeid mellom Nore og Uvdal lensmannsdistrikt og Hol lensmannsdistrikt (Ringerike politidistrikt) knyttet til bekjempelse av natur- og miljøkriminalitet. Høringsinstansene har delte oppfatninger om hvorvidt Nore og Uvdal lensmannsdistrikt bør overføres til Ringerike.

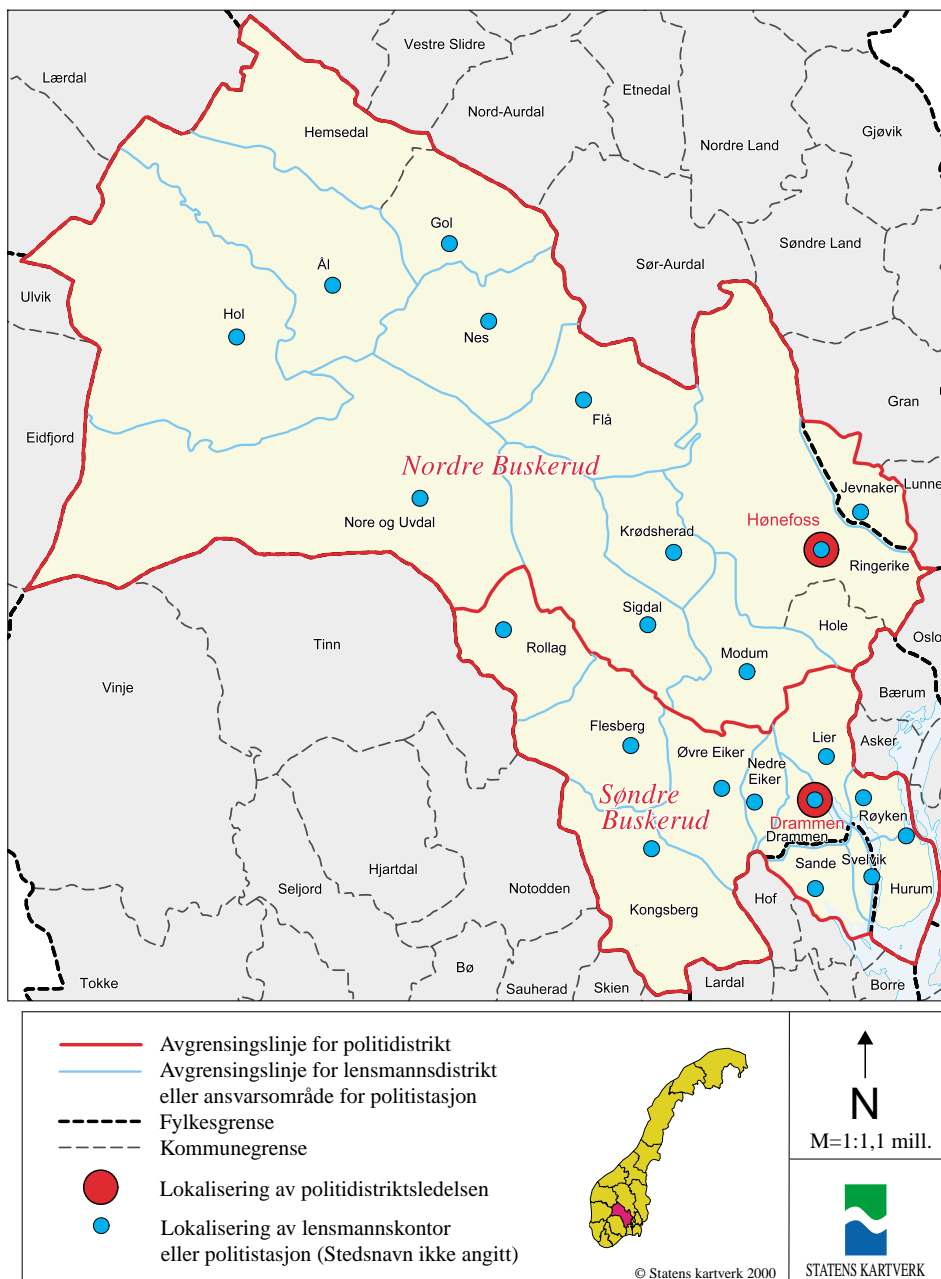
Når det gjelder departementets forslag om at Svelvik og Sande lensmannsdistrikter skal inngå i sammenslått Drammen og Kongsberg politidistrikt, vises det til drøfting under Vestfold.

Navneendringer på politidistrikt

Sammenslått Drammen og Kongsberg politidistrikt benevnes Søndre Buskerud politidistrikt. Ringerike politidistrikt endrer navn til Nordre Buskerud politidistrikt som vil være i bedre samsvar med det geografiske området som politidistriktet har ansvar for.

Tabell 5.10: Fakta – foreslåtte politidistrikter

	Søndre Buskerud	Nordre Buskerud
Folketall	176.229	80.238
Areal i km ²	3.342	12.054
Antall driftsenheter	11	11



Figur 5.15 Kartutsnitt Buskerud fylke - forslag til ny politidistriktsinndeling

Lokalisering

Politidistriktsledelsen for Søndre Buskerud politidistrikt lokaliseres til Drammen, som geografisk har en sentral plassering i forhold til driftsenhetene i politidistriktet. Fylkesadministrasjonen er lokalisert til Drammen.

Det foreslås ingen endringer i lokalisering av politidistriktsledelsen for Nordre Buskerud politidistrikt.

Domstolenes plassering

Politidistriktene vil i henhold til stortingsmeldingen "Førsteinstansdomstolene i fremtiden" sokne til domstolene i Drammen, Kongsberg, Hønefoss og Nesbyen.

5.3.6 Vestfold

5.3.6.1 Nord-Jarlsberg, Tønsberg, Sandefjord og Larvik politidistrikter

Vestfold er det minste av fylkene utenom Oslo i areal, men det er bare Oslo og Akershus som har flere innbyggere per kvadratkilometer. Kommunene i fylket er små, og med korte reiseavstander til ett eller flere sentre.

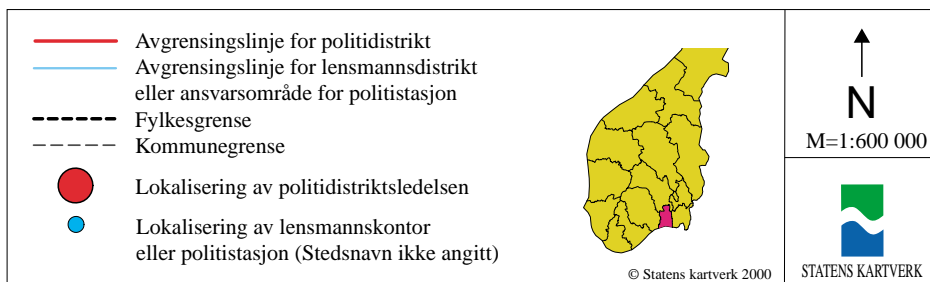
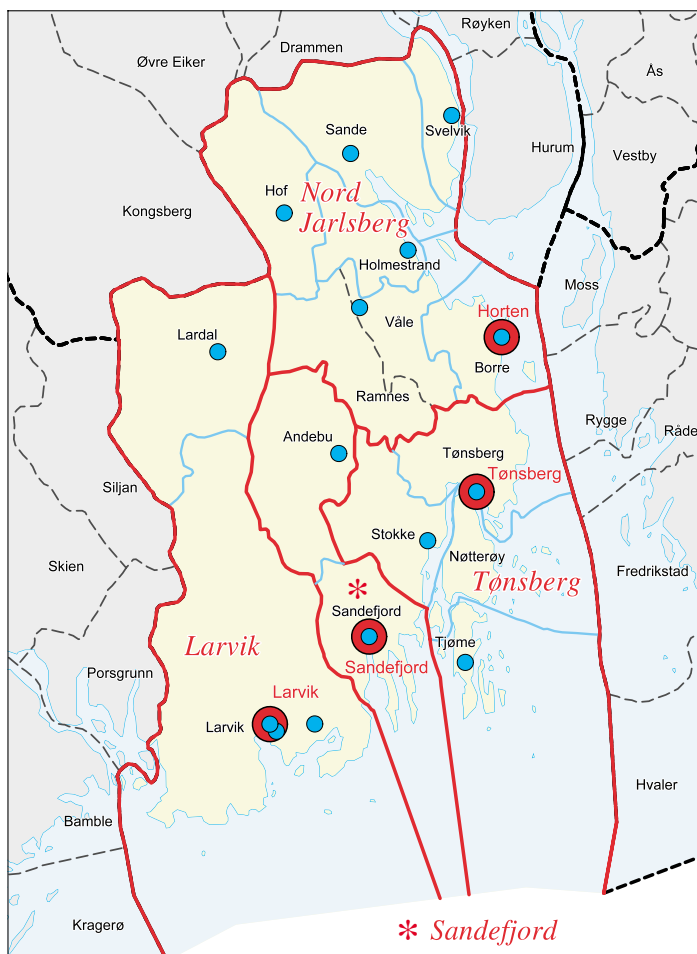
Tønsberg er den viktigste senterkommunen i fylket, omkranset av mellomstore sentre, som Larvik, Sandefjord og Borre. Ut over disse sentrene finner vi Holmestrand som senter nord i fylket.

I omlandsutviklingen siden 1970, har det innenfor fylket særlig vært en styrking av båndene til Tønsberg. I 1970 kunne kun Nøtterøy av dagens kommuner, sies å være en forstadskommune, mens tre andre kommuner senere har kommet i tillegg. Det har også vært en endring ved at Våle er blitt snudd fra å ha sterkest pendling i retning Holmestrand til å få sterkest pendling i retning Tønsberg.

Vestfold er i dag, som de øvrige Oslofjordfylkene, et fylke med befolkningsvekst. I dette fylket betyr det hovedsakelig en byvekst, men de fleste kommunene vil vokse framover mot 2020. Statistisk sentralbyrå regner med, at Holmestrand får den laveste innbyggertallsveksten framover.

Tabell 5.11: Fakta – nåværende politidistrikter

	Nord-Jarlsberg	Tønsberg	Sandefjord	Larvik
Folketall	57.767	68.379	43.995	42.765
Areal i km ²	779	321	308	808
Antall driftsenheter	6	5	2	4



Figur 5.16 Kartutsnitt Vestfold fylke – nåværende politidistriktsinndeling

Polititjenesten i Vestfold fylke er organisert i 4 politidistrikter, som igjen er inndelt i 17 lensmannsdistrikter og politistasjoner. Gjennomgående for alle politidistriktene i Vestfold er, at de dekker et relativt lite geografisk område, men med høy befolkningstetthet. E18 passerer gjennom samtlige 4 politidistrikter og binder fylket sammen kommunikasjonsmessig.

Nord-Jarlsberg

Politidistriktet grenser mot Drammen, Kongsberg og Tønsberg politidistrikter. Bortsett fra Horten og Holmestrand er befolkningsstrukturen knyttet til mindre tettsteder. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Horten i Borre kommune.

Tønsberg politidistrikt

Politidistriktet er det største i Vestfold. To av lensmannsdistriktene utfører kun sivile gjøremål (Tønsberg og Nøtterøy). I disse lensmannsdistriktene utføres polititjenesten fra Tønsberg politistasjon. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Tønsberg.

Sandefjord politidistrikt

Politidistriktet dekker polititjenesten i 2 kommuner (Sandefjord og Andebu), herunder en fast bemannet polititjeneste på Sandefjord lufthavn, Torp. Det er ferjeforbindelse mellom Sandefjord og Sverige. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Sandefjord.

Larvik politidistrikt

Politidistriktet dekker den vestlige delen av Vestfold fylke og grenser i vest mot Telemark og Skien politidistrikter. I tillegg til Larvik kommune, dekker politidistriktet polititjenesten i Lardal kommune med 2.379 innbyggere. Det er ferjeforbindelse mellom Larvik og Danmark. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Larvik.

Politidistriksutvalgets forslag

Et flertall i utvalget gikk inn for at politidistriktene i Vestfold fylke slås sammen til ett politidistrikt. Mindretallet ønsket å opprettholde dagens distriktsinndeling. Utvalget vurderte en deling av Vestfold fylke i to politidistrikter, ved at Tønsberg og Nord-Jarlsberg politidistrikter slås sammen til ett politidistrikt og at Larvik og Sandefjord politidistrikter slås sammen til ett politidistrikt. Endelig vurderte utvalget å overføre Sande og Svelvik lensmannsdistrikter til Drammen politidistrikt, men fremmet ikke forslag om endringer.

5.3.6.2 Departementets forslag

Larvik politidistrikt slås sammen med Sandefjord og Tønsberg politidistrikter, og deler av Nord-Jarlsberg politidistrikt (unntatt Svelvik og Sande lensmannsdistrikter, som vil inngå i nytt Drammen og Kongsberg politidistrikt).

5.3.6.3 Høringsuttalelser

Sentrale høringsinstanser, herunder politimestrene går i mot utvalgets forslag om sammenslåing av politidistriktene i Vestfold, men flere ser at det ut fra geografiske hensyn ligger til rette for en endring av politidistriktsinndelingen i Vestfold. Det blir vist til at kriterier knyttet til geografi og kommunikasjon ikke alene er tilstrekkelig grunnlag for å slå sammen politidistrikter. Statsadvoka-

tene i Vestfold og Telemark viser blant annet til at saksbehandlingstiden for oppklarte forbrytelser i Vestfold og Telemark for 1998 er 126 dager. Til sammenligning er saksbehandlingstiden i Oslo 235 dager, Hordaland 232 dager og Nordland 207 dager. Statsadvokaten påpeker imidlertid at det kan ligge forbedringsmuligheter med hensyn til kriminalitetsbekjempelsen, at enkelte politidistrikter slås sammen.

Fylkesmannen i Vestfold støtter i prinsippet flertallets forslag om sammenslåing av dagens fire politidistrikter i Vestfold. I likhet med utvalget har fylkesmannen lagt vekt på at Vestfold er et lite fylke i geografisk utstrekning, og med gode kommunikasjonsforbindelser. Fylkesmannen viser imidlertid til at utvalget ikke godt nok, har utredet fordeler og ulemper ved sammenslåing, og at en sammenslåing må kunne vise til en tydelig effektiviseringsgevinst som må tilbakeføres til fylket.

Politimesteren i Tønsberg har i sin uttalelse vist til at de store politidistriktene Oslo og Bergen, ikke kan oppvise tilnærmedesvis så gode resultater som de mindre politidistriktene. Han påpeker også at de små og mellomstore politidistriktene har bedre kontakt med sitt publikum. Politimesteren viser også til at man ikke skal undervurdere politimesterens rolle i lokalsamfunnet og at politimestere er markerte markedsutøvere av politiet ute i lokalsamfunnet. Politimesteren ser allikevel at det ikke «er vanskelig å forstå at utvalget har foreslått en total sammenslåing av alle distrikter i Vestfold til ett politidistrikt. Fylket er geografisk sett svært lite og oversiktlig, og skulle man noe sted i landet foreta sammenslåing, så måtte det ligge an til det nettopp i Vestfold». Politimesteren mener imidlertid at det i så tilfelle burde gjennomføres sammenslåinger mellom henholdsvis Nord-Jarlsberg og Tønsberg, og Larvik og Sandefjord.

Politimesteren i Nord-Jarlsberg ser fordeler med et stordistrikt, men viser til at etter hans oppfatningen vil en sammenslåing kreve store økonomiske investeringer i sammenheng med etablering av blant annet distriktshovedkvarter og annen infrastruktur.

Politimesteren i Larvik mener at Larvik bør opprettholdes som eget politidistrikt, men at sammenslåing mellom Larvik og Sandefjord fremstår som et bedre alternativ enn full sammenslåing. Politimesteren viser videre til at det er en del felles offentlige ordninger mellom Sandefjord og Larvik, og at det størrelsesmessig vil bli et mer håndterbart distrikt. Politimesteren viser videre til at det alltid stort sett, er kriminalitetssammenheng mellom politidistriktene som grenser til hverandre i det sentrale Østlandet. For Larviks del mener politimesteren, at det er like stor eller større kriminalitetssammenheng med Grenlandsområdet (Porsgrunn, Skien og Bamble) enn med den midtre og nordlige delen av Vestfold fylke.

5.3.6.4 Departementets vurderinger

Departementet har i sin vurdering lagt vekt på at Vestfold fylke i likhet med Østfold, er et lite fylke i geografisk utstrekning, men med et relativt høyt folketall og en befolkningstetthet som er over landsgjennomsnittet. Kommunikasjonene er svært gode og politidistriktet er hovedsakelig arrondert med E18 som akse. En sammenslåing av alle politidistriktene vil gi et politidistrikt med ca. 200.000 innbyggere. Politidistriktene har i dag distriktsledelsen lokalisert

i fire mellomstore byer. Antallet driftsenheter (17 lensmannsdistrikter og politistasjoner) må ses i sammenheng med at 2 av lensmannsdistriktene i Tønsberg politidistrikt kun utfører sivile oppgaver, og at politimesteren i Larvik har fremmet forslag om å slå sammen Larvik politistasjon og Lardal lensmannsdistrikt som begge ligger i Larvik kommune.

Flere høringsuttalelser har pekt på at politidistriktene i Vestfold og Telemark kan vise til vesentlig kortere saksbehandlingstid enn for eksempel Oslo, Hordaland og Nordland fylker. Departementet vil på et generelt grunnlag gi uttrykk for, at dersom et slikt materiale skal være egnet til sammenligninger bør det i tillegg til rene beregninger av saksbehandlingstid og oppklaringsprosent også tas hensyn en rekke andre faktorer, interne og eksterne som innvirker på resultatoppgjøret.

Politidistriktsinndelingen i Vestfold er lite hensiktsmessig sett i forhold til dagens kriminalitetsbilde. Det er relativt betydelig pendling mellom kommunene i politidistriktene.

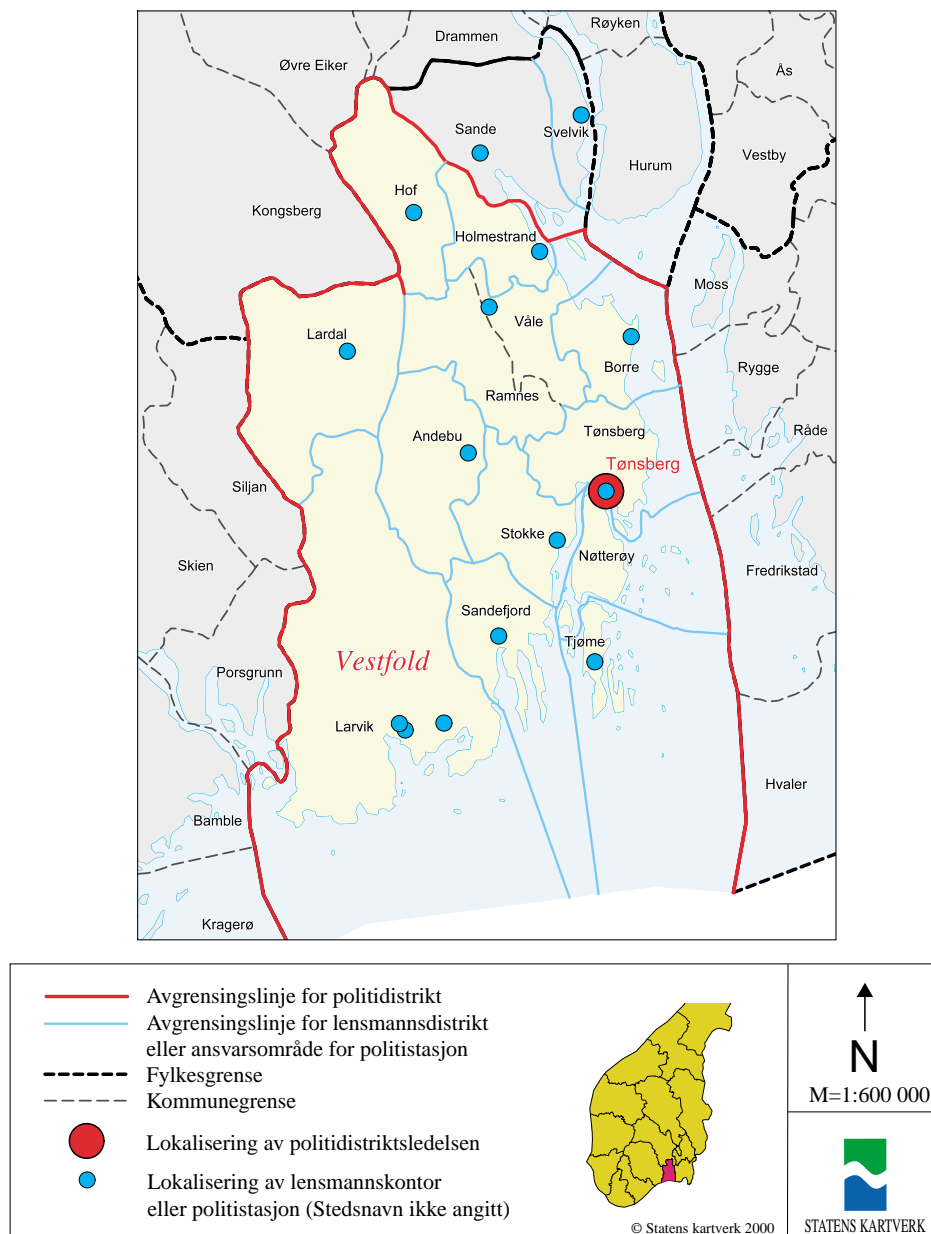
Departementet går videre inn for at Svelvik og Sande lensmannsdistrikter overføres fra Nord-Jarlsberg politidistrikt til sammenslått Kongsberg og Drammen politidistrikt. Endringen innebærer et brudd i forhold til fylkesgrensen mellom Vestfold og Buskerud. Departementet har i sin vurdering lagt vekt på flere likhetstrekk i området Lier-Drammen-Sande-Svelvik. Det er utstrakt pendling innenfor denne regionen og for publikum fremstår Drammen som det naturlige sentrum i en felles bo- og arbeidsregion. Sammenhengen i samsfunnsstrukturene preger også kriminalitetsbildet.

Navneendringer på politidistrikt

Sammenslått Nord-Jarlsberg, Tønsberg, Sandefjord og Larvik politidistrikter benevnes Vestfold politidistrikt.

Tabell 5.12: Fakta – foreslått politidistrikt

	Vestfold
Folketall	199.052
Areal i km ²	1.910
Antall driftsenheter	15



Figur 5.17 Kartutsnitt Vestfold fylke - forslag til ny politidistriktsinndeling

Lokalisering

Politidistriktsledelsen lokaliseres til Tønsberg, som har en sentral beliggenhet i Vestfold. Fylkesadministrasjonen er også lokalisert i Tønsberg.

Domstolenes plassering

Politidistriktene vil i henhold til stortingsmeldingen "Førsteinstansdomstolene i fremtiden" søke til domstolene i Sandefjord, Tønsberg og Horten.

5.3.7 Telemark

5.3.7.1 Kragerø, Notodden, Rjukan, Skien og Telemark politidistrikter

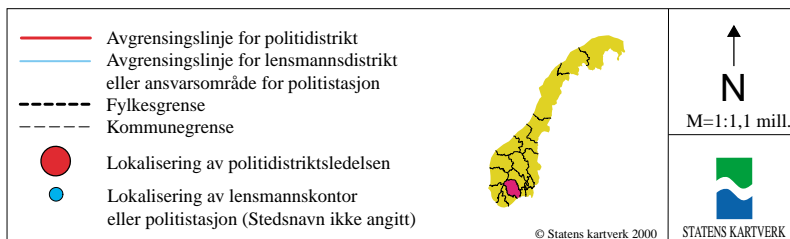
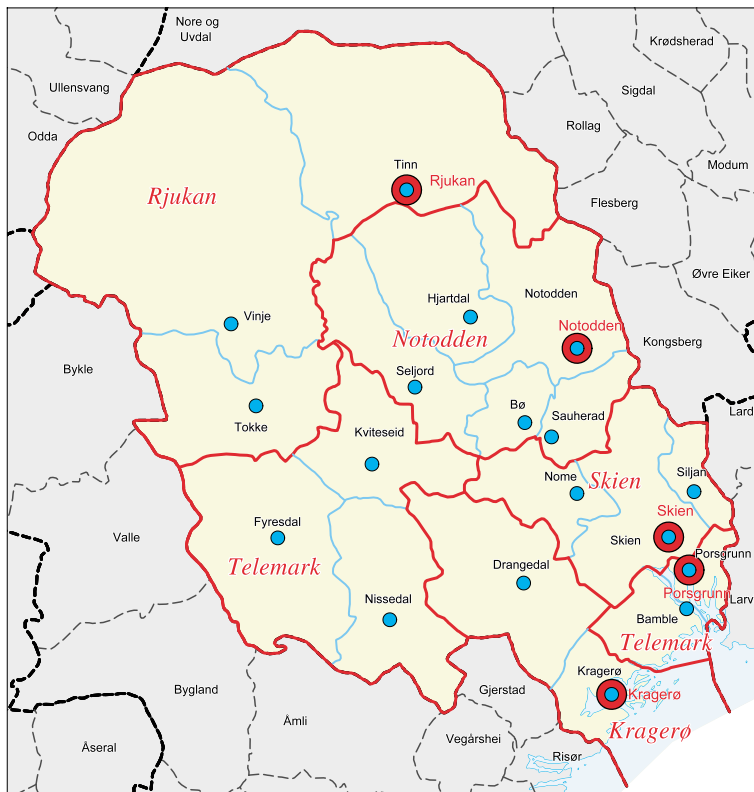
Telemark er preget av en sammenvoksning av mange av tettstedene i Grenland, dvs. Skien, Porsgrunn, Brevik, Stathelle og Langesund. Skien og Porsgrunn utgjør kjernen i området. Ut over dette utgjør Notodden det viktigste senteret i innlandet, der Tinn ofte behandles som et senter uten omlandskommuner. De øvrige sentrene i fylket er Kragerø, og eventuelt Bø, men det sistnevnte er i mindre grad et regionsenter enn de øvrige som er nevnt.

Når man ser Skien og Porsgrunn under ett, framstår Nome og Drangedal som nye pendlingskommuner siden 1970. Drangedal er blitt dreid bort fra Kragerø, som nå framstår uten pendlingsomland. Tidligere var også Gjerstad i Aust-Agder pendlingsmessig rettet mot Kragerø, men er nå snudd i retning Risør. Notodden var uten pendlingsomland i 1970, mens Hjartdal og Sauherad utgjør det nå. De øvrige sentrene er uten omlandskommuner.

Telemark hører til de fylkene som har stagnert befolkningsmessig, og vil trolig vokse lite i årene framover mot 2020. Statistisk sentralbyrå regner med at veksten hovedsakelig vil komme i Grenlandsområdet, der antallsveksten blir stor, særlig i Skien. Notodden vil ha et stabilt innbyggertall. Ingen kommuner har framskrivningsmessig en utvikling som vil bidra til å endre senterstrukturen.

Tabell 5.13: Fakta – nåværende politidistrikt

	Skien	Telemark	Notodden	Rjukan	Kragerø
Folketall	58.509	52.501	26.262	12.935	14.831
Areal i km ²	1.430	3.356	3.016	6.299	1.367
Antall driftsenheter	3	5	5	3	2



Figur 5.18 Kartutsnitt Telemark fylke – nåværende politidistriktsinndeling

Polititjenesten i Telemark fylke er i dag organisert i 5 politidistrikter, som igjen er inndelt i 18 driftsenheter (lensmannsdistrikter og politistasjoner).

Skien politidistrikt

Politidistriktet dekker et lite areal sør i Telemark og er befolkningsmessig det største politidistriktet i Telemark. Avstanden mellom politidistriktsledelsen i Skien og politidistriktsledelsen i nabodistriktet Telemark (Porsgrunn) er ca. 9 km. Strekingen mellom Skien og Porsgrunn er befolkningsmessig tilnærmet sammenvokst. Skien er fylkeshovedstad i Telemark fylke. Anslagsvis 85% av befolkningen i politidistriktet er bosatt i Skien kommune. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Skien.

Telemark politidistrikt

Telemark politidistrikt utgjøres av to fysisk adskilte områder, bestående av 2 kommuner i Grenlandsområdet og 3 kommuner i Vest-Telemark. Det er størst befolkningstetthet i Grenlandsområdet. Som nevnt ovenfor er avstanden til politidistriktsledelsen i nabodistriktet Skien ca. 9 km. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Porsgrunn.

Notodden politidistrikt

Politidistriktet dekker midtre og østre deler av Telemark fylke. Størst er befolkningstettheten i Notodden, men det er også konsentrasjoner i Bø og Seljord. For øvrig er det spredt bosettingsmønster. E-134, øst-vest-forbindelsen mellom Østlandet og Haugesund, går gjennom politidistriktet. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Notodden.

Rjukan politidistrikt

Politidistriktet dekker de nordlige områdene av Telemark fylke. Befolkningsmessig er det et lite politidistrikt, men med store utmarksområder og grissgrendt bosettingsmønster. Anslagsvis 90 % av distriktet er definert som utmark. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Rjukan.

Kragerø politidistrikt

Politidistriktet dekker Kragerø og Drangedal kommuner sør i Telemark fylke. Størst er befolkningstettheten i Kragerø og Prestestranda i Drangedal. For øvrig er det spredt bosettingsmønster. I sommerhalvåret har distriktet betydelig turisme. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Kragerø.

Politidistriktsutvalgets forslag

Et flertall i utvalget anbefalte en todeling av Telemark fylke: Et Nordre Telemark politidistrikt bestående av Notodden og Rjukan politidistrikter, med tillegg av lensmannsdistriktene Kviteseid og Nome, og et Søndre Telemark politidistrikt bestående av Skien, Telemark og Kragerø politidistrikter unntatt lensmannsdistriktene Nome og Kviteseid.

Mindretallet sluttet seg til flertallet, når det gjaldt Nordre Telemark politidistrikt, men da kun bestående av Rjukan og Notodden politidistrikter samt Nome lensmannsdistrikt. Videre støttet mindretallet forslaget om et Søndre Telemark politidistrikt bestående av Skien og Telemark politidistrikter, men med unntak av lensmannsdistriktene Fyresdal, Nissedal og Kviteseid, som foreslås overført til Kragerø politidistrikt. Bamble lensmannsdistrikt ble også vurdert overført. Mindretallet mente dessuten at Kragerø politidistrikt burde vurderes utvidet med Gjerstad lensmannskontor og Arendal politistasjon fra Arendal politidistrikt.

I sin vurdering har flertallet i utvalget vist til at Telemark fylke er inndelt i 5 politidistrikter, der flere av distriktene er svært små både med hensyn til befolkning og antall driftsenheter. Rjukan er minst med 13 000 innbyggere. Utvalget viste også til at Telemark politidistrikt er inndelt i to fysisk adskilte områder. Politidistriktsledelsene i Telemark og politimesteren i Skien er lokalisert svært nær hverandre i henholdsvis Porsgrunn og Skien, som befolkningsmessig er sammenvokst.

5.3.7.2 Departementets forslag

Notodden, Rjukan, Skien, Telemark og Kragerø politidistrikter slås sammen.

5.3.7.3 Høringsuttalelser

Fylkesmannen i Telemark støtter utvalgsflertallets forslag om en todeling av politidistriktsinndelingen i Telemark. Innbefattet Kragerø politidistrikt som en del av «Søndre Telemark politidistrikt», vil den nye organisasjonen utgjøre en oversiktlig og helhetlig administrativ enhet med til dels ensartet befolkningsmønster og infrastruktur. Også innenfor et «Øvre Telemark politidistrikt», mener fylkesmannen at det er en rekke fellestrekk, hva angår blant annet bosettingsstruktur, næringsgrunnlag, kultur og tradisjoner. Slik sett fremstår det foreslåtte politidistriktet som et tilnærmet ensartet driftsområde med store muligheter for en bedre organisasjon.

Politimesteren i Skien foreslår sammenslåing av Notodden og Rjukan politidistrikter, og Telemark og Kragerø politidistrikter, men opprettholdelse av Skien politidistrikt. Politimesteren viser til at det er fysiske hindre i form av vegbommer på alle vegforbindelser mellom Skien og Porsgrunn. Videre fremheves det at det gjennom tiden har vært lokale krefter som har bidratt til to sterke bysentre. En rekke etater er lokalisert i Skien, og ved en eventuell sammenslåing vil Skien være den naturlige lokalisering av politimesterembetet i «Søndre Telemark politidistrikt».

Politimesteren i Telemark mener at et «Søndre Telemark politidistrikt» vil bli for omfattende. Grenlandsregionen med industriområder og i kraft av å være et felles bo- og arbeidsområde, vil bli den dominerende delen av distriktet på bekostning av de andre kommunene. Politimesteren foreslår derfor et eget «Grenland politidistrikt» bestående av Skien, Porsgrunn, Bamble og Siljan. For øvrig støttes mindretallets forslag om opprettholdelse og utvidelse av Kragerø politidistrikt. Politimesteren støtter også flertallets forslag om at lensmannsdistriktene Kviteseid og Nome overføres til et «Øvre Telemark politidistrikt».

Politimesteren i Notodden støtter utvalgets flertallsforslag og mener »Øvre Telemark politidistrikt» vil utgjøre et godt håndterbart distrikt med muligheter til mer utadrettet virksomhet, større fleksibilitet og bedre ressursutnyttelse, og fremhever videre at distriktsgrensene vil være sammenfallende med grensene som er foreslått av Domstolsstrukturutvalget. Politimesteren i Notodden mener for øvrig at Notodden sett i forhold til bosettingsmønsteret og Domstolsstrukturutvalgets forslag, vil være det naturlige stedet for distriktsledelsens lokalisering.

Politimesteren i Rjukan mener det ikke er noe stort behov for endring av Rjukan politidistrikt, men foreslår at Notodden, Drammen og Kongsberg politidistrikter vurderes sammenslått. Herunder at Rjukan politidistrikt utvides til å omfatte kommunene Hjartdal, Seljord og Kviteseid. Politimesteren har i sin uttalelse lagt vekt på de utfordringene som politiet står overfor knyttet til bekjempelse av natur- og miljøkriminalitet, og at Rjukan må opprettholde sin politidistriktsledelse, som en anerkjennelse av at lokalisering i dette store utmarksområdet garanterer for tilfredsstillende håndtering av denne type kriminalitet. Lokalisering av politidistriktsledelsen til Notodden vil etter Politimesterens oppfatning kunne bli tolket som et signal om at de utfordringer man jobber med i Nord- og Vest-Telemark nedprioriteres. Videre fremheves de distriktpolitiske konsekvensene for Tinn, Tokke og Vinje kommuner, dersom distriktsledelsen legges ned.

Politimesteren i Kragerø gir i sin uttalelse uttrykk for at det neppe er mulig å beholde Kragerø som eget politidistrikt uten å utvide det geografiske området. Politimesteren støtter utvalgets mindretall og foreslår at Kragerø politidistrikt utvides med Fyresdal, Nissedal og Kviteseid lensmannsdistrikter, eventuelt Bamble lensmannsdistrikt, Risør politistasjon og Gjerstad lensmannskontor fra Arendal politidistrikt. Med de nevnte utvidelsene mener politimesteren at politidistriktet vil fremstå som et hensiktsmessig distrikt med kyst- og innenlands særpreg. Ved en sammenslåing av Kragerø, Skien og Telemark politidistrikter frykter politimesteren at Kragerø politistasjon vil bli tappet for ressurser til fordel for blant annet Skien og Telemark politidistrikter.

Kommunene Nome, Kragerø, Tinn, Tokke og Vinje går mot utvalgflertallets forslag, som innebar en deling av Telemark i to politidistrikter. Argumentasjonen er i stor grad sammenfallende med argumentasjonen til de respektive politimestere. Samtlige kommuner som har avgitt høringsuttalelser, understreker at samarbeidet mellom kommunen og politiet fortsatt må ivaretas, og at en omorganisering ikke må føre til svekkelse av lensmannskontorene eller eventuelle samarbeidsordninger mellom disse.

5.3.7.4 Departementets vurderinger

Departementet foreslår at politidistriktene i Telemark fylke slås sammen til ett politidistrikt, hvor grensene blir sammenfallende med fylkesgrensen.

Departementets forslag innebærer et større politidistrikt enn det som ble foreslått av utvalget. Etter departementets oppfatning vil det legge til rette for en mer rasjonelt drevet enhet. Telemark fylke er i dag inndelt i 5 politidistrikter og flere av distriktene er små. Rjukan er minst med ca. 13.000 innbyggere. Inndelingen bærer noe preg av at grensene er trukket under helt andre forutsetninger enn de man har i dag. Telemark politidistrikt er inndelt i to fysisk

adskilte områder. Drangedal lensmannsdistrikt (del av Kragerø politidistrikt) ligger som en kile mellom Skien og resten av Telemark politidistrikt.

Avstandene innenfor fylket er relativt store, men det befolkningsmessige tyngdepunktet ligger i Grenlandsområdet, hvor kommunene henger tett sammen og avstandene er korte. Politidistriktsledelsene i Skien og Telemark (Porsgrunn) er lokalisert svært nær hverandre - ca. 9 km. Grenlandsområdet (Bamble, Porsgrunn og Skien) henger tett sammen og hovedtyngden av befolkningen i Bamble bor opp mot Porsgrunn og er naturlig knyttet til dette området. Dette området fremstår som et felles bo- og arbeidsområde, med pendling blant annet fra Drangedal (Kragerø politidistrikt), Bamble (Telemark politidistrikt), Siljan og Nome (Skien politidistrikt) til Skien og Porsgrunn. I tillegg er det utstrakt pendling mellom Skien og Porsgrunn.

Kriminalitetssammenhengen innenfor Grenlandsområdet er åpenbar og med forgreninger til Kragerø politidistrikt, særlig langs E18, men også i noen grad knyttet til kommunikasjonslinjene via Drangedal til den vestlige delen av dagens Telemark politidistrikt.

Politiets utfordringer i den nordlige delen av Telemark fylke (Notodden og Rjukan politidistrikter) vil være noe forskjellig fra de mer urbaniserte områdene i Grenlandsregionen. Innenfor Rjukan politidistrikt er ca. 90 % av distriktet definert som utmark og en vesentlig del av dette er fjellområder. Områdene har mye vilt, også rovfugl og rovdyr, fjellområder med villrein, fiskeområder og vassdrag, verneverdige områder mv. Tyngden av lovbrudd i denne sammenheng er vesentlig knyttet til ulovlig jakt og motorferdsel i utmark. Politiet i dette området står overfor store utfordringer knyttet til miljø- og faunakriminalitet, blant annet på Hardangervidda.

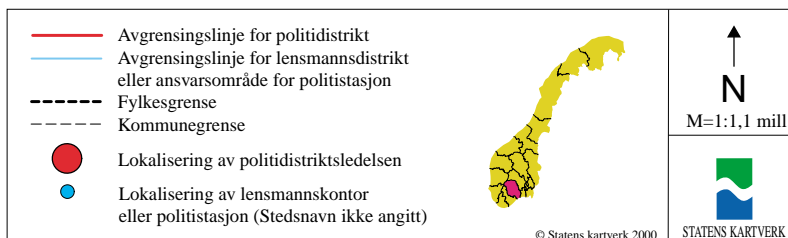
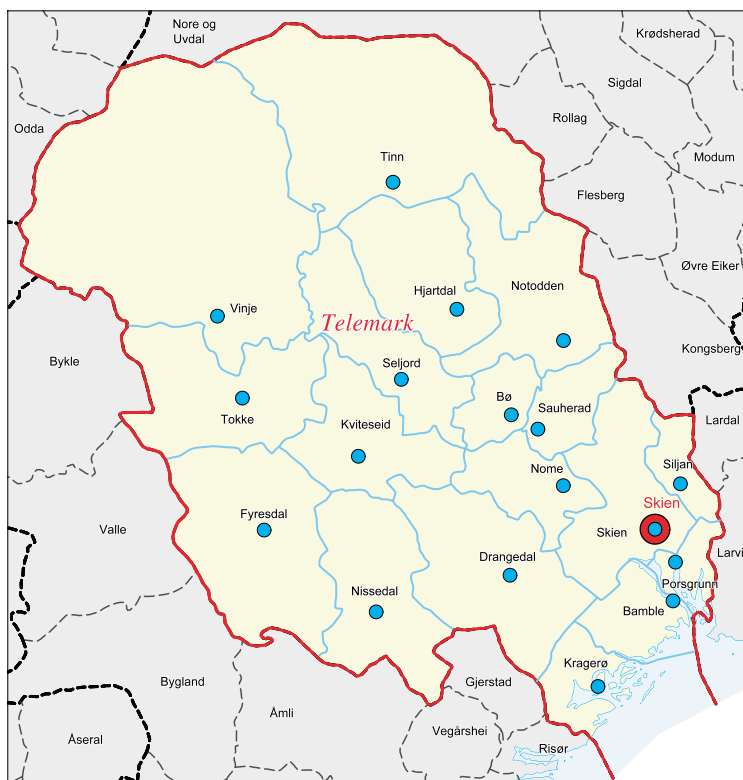
Enkelte høringsinstanser har vist til at forskjeller i bosettingsstruktur, næringsgrunnlag og kultur peker i retning av å opprettholde flere politidistrikter. Det er departementets oppfatning at de forskjellene man her finner i blant annet bosettingsmønster ikke er svært forskjellig fra andre politidistrikter. De fleste politidistriktene er sammensatt av bymessige og mer landlige områder uten at dette blir oppfattet som en negativ faktor når det gjelder å disponere og utnytte tilgjengelige ressurser. Tvert i mot blir en viss bredde i arbeidsoppgavene ofte fremhevet som en fordel for politiets arbeid.

Navneendringer på politidistrikt

Sammenslått Notodden, Rjukan, Kragerø, Skien og Telemark politidistrikter benevnes Telemark politidistrikt.

Tabell 5.14: Fakta – foreslått politidistrikt

	Telemark
Folketall	165.038
Areal i km ²	15.313
Antall driftsenheter	18



Figur 5.19 Kartutsnitt Telemark fylke - forslag til ny politidistriktsinndeling

Lokalisering

Politidistriktledelsen for Telemark politidistrikt lokaliseres til Skien, hvor også fylkesadministrasjonen er lokalisert.

Domstolenes plassering

Politidistriktene vil i henhold til stortingsmeldingen "Førsteinstansdomstolene i fremtiden" sokne til domstolene i Skien, Notodden og Kviteseid.

5.3.8 Aust-Agder

5.3.8.1 Arendal politidistrikt

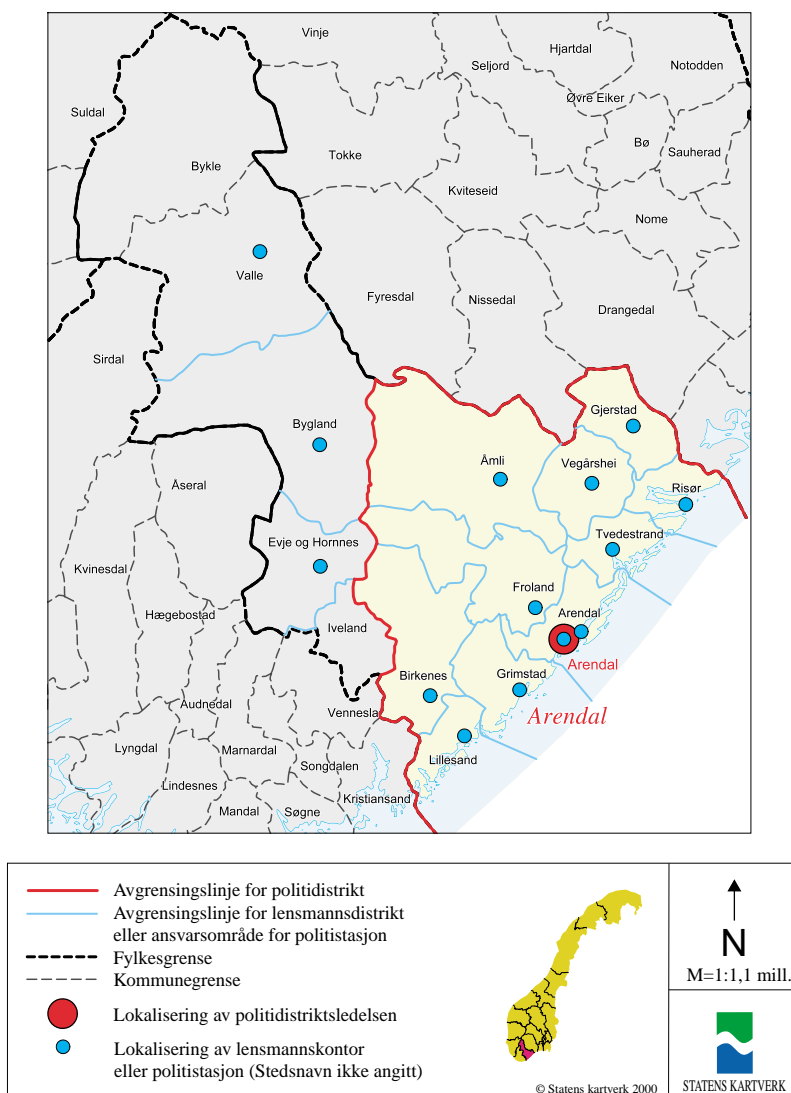
I Aust-Agder er det største senteret Arendal, med Grimstad og Risør som andre sentre. Enkelte kommuner er vendt ut av fylket, i retning landsdelssenteret Kristiansand.

Etter Arendals sammenslåing med nabokommunene i 1988, står Froland igjen som byens eneste forstadskommune, men det er også et visst pendlingsnivå fra Tvedestrand og Vegårshei. Disse tre kommunene var mer løselig knyttet opp mot Arendal i 1970. De øvrige sentrene i fylket har liten innpendling, men den er over 10 prosent fra Gjerstad til Risør. Lillesand, Iveland og Birkenes er rettet mot Kristiansand i nabofylket Vest-Agder. For Ivelands del er også Kristiansands forstadskommune Vennesla viktig. Den mer omfattende pendlingen til Kristiansand har oppstått etter 1970.

Aust-Agder vil fortsette å vokse i innbyggertall framover mot 2020. Som i så mange andre fylker, finner en den største antallsveksten i senterkommunene, der det største senteret, Arendal, topper. Ut over regionsentrene regner man med en betydelig vekst i Lillesand, noe som i stor grad kan knyttes til lokaliseringen i Kristiansands omland.

Tabell 5.15: Fakta – nåværende politidistrikt

	Arendal
Folketall	94.046
Areal i km ²	4.308
Antall driftsenheter	11



Figur 5.20 Kartutsnitt Aust-Agder fylke – nåværende politidistriktsinndeling

Polititjenesten i Aust-Agder fylke dekkes hovedsakelig av Arendal politidistrikt og delvis av Kristiansand politidistrikt. Den operative tjenesten i fylket dekkes av 11 driftsenheter (lensmannskontorer og politistasjoner).

Arendal politidistrikt

Politidistriktet dekker Aust-Agder fylke, unntatt Setesdalkommunene (Bykle, Valle, Bygland, Evje og Hornnes, og Iveland), som dekkes av Kristiansand politidistrikt. Anslagsvis 85% av befolkningen er bosatt i kystkommunene. Arendal er fylkeshovedstad i Aust-Agder. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Arendal.

Politidistriktsutvalgets forslag

Et samlet utvalg gikk inn for at Arendal politidistrikt opprettholdes som i dag, men et mindretall har i en særmerknad foreslått at Gjerstad lensmannsdistrikt og Risør politistasjon burde overføres fra Arendal til Kragerø politidistrikt, da dette vil gi et Kragerø politidistrikt med hensiktsmessig kyst- og innlandssærpreg.

5.3.8.2 Departementets forslag

Deler av Arendal politidistrikt (Lillesand og Birkenes lensmannsdistrikter) slås sammen med Kristiansand og Vest-Agder politidistrikter.

5.3.8.3 Høringsuttalelser

Utvalgets forslag om å opprettholde Arendal politidistrikt er gitt bred oppslutning av høringsinstansene. Derimot går både fylkesmannen og Gjerstad kommune imot mindretallets særmerknad, hvor det foreslås å overføre Gjerstad lensmannsdistrikt og Risør politistasjon til Kragerø politidistrikt. Fylkesmannen og Gjerstad kommune peker på at Gjerstad lensmannsdistrikt og Risør politistasjon er en naturlig del av Aust-Agder fylke og Arendal politidistrikt.

5.3.8.4 Departementets vurderinger

En vurdering av politidistriktsinndelingen i Aust-Agder fylke for øvrig, basert på de generelle prinsipper og kriterier som departementet legger til grunn for strukturforslagene, peker i retning av en sammenslåing av politidistriktene i Vest-Agder og Aust-Agder. Når departementet på det nåværende tidspunkt velger ikke å fremme forslag om sammenslåing mellom Arendal og politidistriktene i Vest-Agder fylke, har dette først og fremst sammenheng med forholdet til nåværende fylkesinndeling og de regionale ringvirkninger som et slikt standpunkt ville kunne få (jf. omtalen under presentasjonen av Oppland). En sammenslåing i Agder-fylkene på de premisser, ville medføre at et politidistrikt har ansvaret for polititjenesten i to hele fylker. Det er imidlertid departementets oppfatning at politidistriktsinndelingen i Aust-Agder bør bli gjenstand for en ny vurdering på et senere tidspunkt, for eksempel i forbindelse med en eventuell fremtidig endring av fylkesinndelingen.

Departementet går imidlertid inn for at deler av Arendal politidistrikt (lensmannsdistriktene Lillesand og Birkenes) slås sammen med nytt Vest-Agder politidistrikt. Både Lillesand og Birkenes er av Norsk institutt for by- og

regionforskning karakterisert som pendlingskommuner med hovedtilknytning til Kristiansand. Endringen innebærer en harmonisering av politidistriktsgrensen i forhold til dagens samfunnsstruktur.

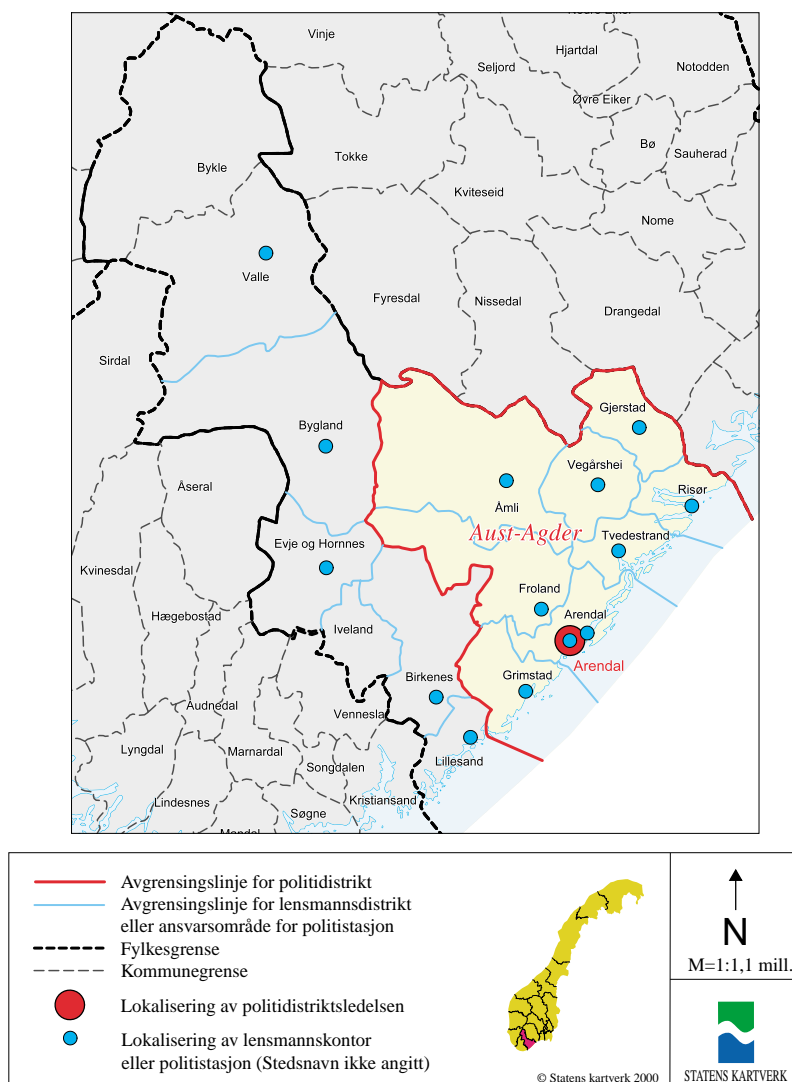
Departementet har vurdert særmerknaden fra utvalgets mindretall om å overføre Gjerstad lensmannsdistrikt og Risør politistasjon fra Arendal politidistrikt til Kragerø politidistrikt. Dette ville i følge mindretallet gi et Kragerø politidistrikt med hensiktsmessig kyst- og innlandssærpreget. Det er departementets oppfatning at disse driftsenhetene har en naturlig tilhørighet til Arendal politidistrikt, og at verken samfunnsstruktur eller kriminalitetsbilde understøtter mindretallets forslag.

Eventuell navneendring på politidistriktet

Arendal politidistrikt endrer navn og benevnes Aust-Agder politidistrikt.

Tabell 5.16: Fakta – foreslått politidistrikt

	Aust-Agder
Folketall	80.940
Areal i km ²	3.501
Antall driftsenheter	9



Figur 5.21 Kartutsnitt Aust-Agder fylke - forslag til ny politidistriktsinndeling

Lokalisering

Arendal fremstår som naturlig bysenter for Aust-Agder og det foreslås ingen endringer i lokaliseringen av politidistriktsledelsen.

Domstolenes plassering

Politidistriktene vil i henhold til stortingsmeldingen "Førsteinstansdomstolene i fremtiden" sokne til domstolen i Arendal.

5.3.9 Vest-Agder

5.3.9.1 Kristiansand og Vest-Agder politidistrikter

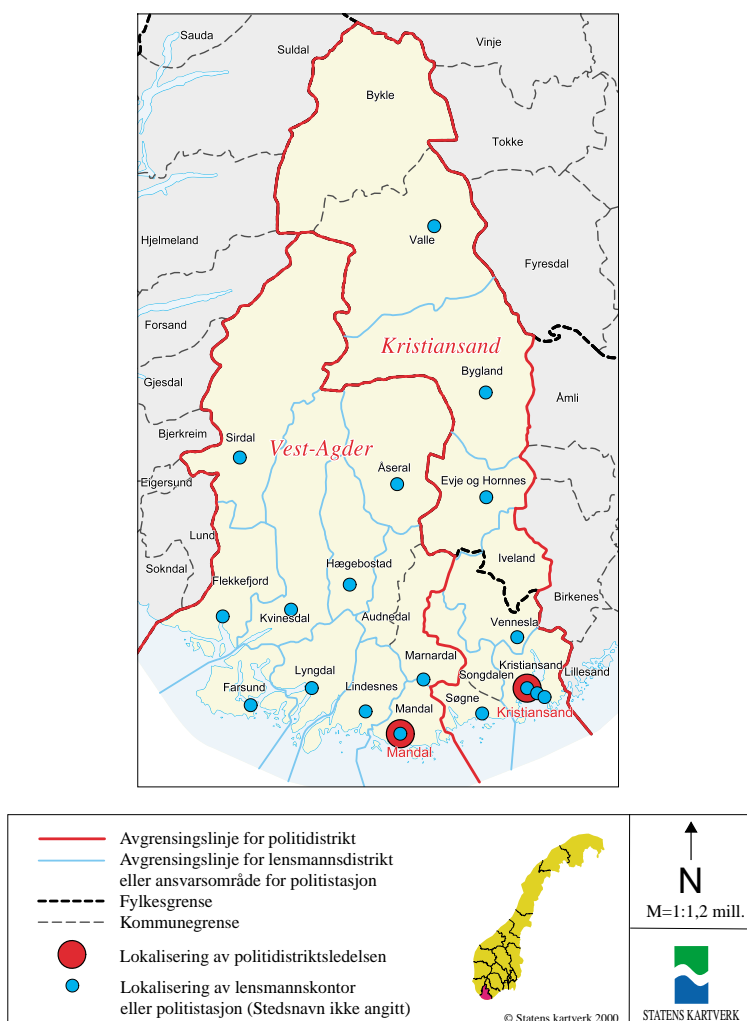
I Vest-Agder er Kristiansand det markerte senteret. Byen har deler av sitt omland i nabofylket Aust-Agder. Ut over Kristiansand utgjør Mandal, Flekkefjord og Farsund fylkets regionale sentre. Av disse sentrene er det bare Mandal som har noen omfattende innpendling fra noen omegnskommune. Fra Lindesnes pendler hver fjerde arbeidstaker i retning dette senteret.

Mens Mandal har hatt et stabilt pendlingsomland, har Kristiansands omland blitt utvidet siden 1970. Mens det tidligere besto av Sogndalen, Søgne og Vennesla, har nå tre kommuner i Aust-Agder samt Marnardal kommet til. De fleste av disse kommunene var riktignok også tidligere løselig rettet mot Kristiansand rent pendlingsmessig.

Vest-Agder vil trolig få en befolkningsvekst som andelsmessig er nær den på nasjonalt plan. Veksten forventes hovedsakelig å komme i Kristiansand og byens forsteder, og i tillegg i Mandal.

Tabell 5.17: Fakta – nåværende politidistrikter

	Kristiansand	Vest-Agder
Folketall	107.052	56.771
Areal i km ²	5.462	6.252
Antall driftsenheter	6	10



Figur 5.22 Kartutsnitt Vest-Agder fylke – nåværende politidistriktsinndeling

Polititjenesten i Vest-Agder fylke er organisert i 2 politidistrikter, som igjen er inndelt i 16 driftsenheter (lensmannskontorer og politistasjoner).

Kristiansand politidistrikt

Innenfor Vest-Agder fylke dekker Kristiansand politidistrikt polititjenesten i kommunene Kristiansand, Songdalen, Søgne og Vennesla. De øvrige kommunene (Bykle, Valle, Bygland, Evje og Hornnes, og Iveland) som politimessig dekkes av Kristiansand politidistrikt, ligger i Aust-Agder fylke. Vennesla og Iveland lensmannsdistrikt betjener to kommuner i hvert sitt fylke.

Politidistriktsledelsen er lokalisert til Kristiansand.

Vest-Agder politidistrikt

Politidistriktet dekker polititjenesten i Vest-Agder fylke, bortsett fra kommunene Kristiansand, Vennesla, Søgne og Songdalen. Befolkningskonsentrasjonene er størst i og omkring byene Mandal, Flekkefjord og Farsund, samt de større tettstedene Lyngdal og Kvinesdal. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Mandal.

Politidistriksutvalgets forslag

Et samlet utvalg gikk inn for at Kristiansand og Vest-Agder politidistrikter opprettholdes. Utvalget var av den oppfatning, at politidistriktene er av hensiktsmessig størrelse og har arronderinger som er godt tilpasset de geografiske forholdene. Utvalget foreslo at Sirdal lensmannsdistrikt overføres til Rogaland politidistrikt, da Sirdal kommune kommunikasjonsmessig er nærmere knyttet til nabokommunene i Rogaland.

5.3.9.2 Departementets forslag

Kristiansand politidistrikt slås sammen med deler av Vest-Agder politidistrikt (unntatt Sirdal lensmannsdistrikt) og deler av Arendal politidistrikt (Birkenes og Lillesand lensmannsdistrikter).

5.3.9.3 Høringsuttalelser

Politimesteren i Kristiansand støtter utvalgets forslag om å opprettholde Vest-Agder og Kristiansand politidistrikter. Politimesteren i Vest-Agder har ikke avgitt høringsuttalelse.

5.3.9.4 Departementets vurderinger

Den foreslåtte sammenslåingen av politidistriktene vil legge til rette for en mer effektiv og bedre samordnet kriminalitetsbekjempelse. Den kriminelle aktiviteten innenfor Vest-Agder fylke er i det alt vesentlige knyttet til de største driftsenhetene, som er lokalisert i relativt nær tilknytning til E39. Svært mye av trafikken gjennom Kristiansand og Vest-Agder politidistrikter går langs E39 som er hovedkommunikasjonsåren gjennom begge politidistriktene. Denne aksene vil også prege kriminalitetsbildet i Kristiansand og Vest-Agder politidistrikter, særlig i relasjon til de større driftsenhetene langs E39 mellom Kristiansand og Flekkefjord. De øvrige driftsenhetene er hovedsakelig små og det er også for dette distriktets vedkommende departementets oppfatning at oppgaveutførelsen ikke påvirkes av at reiseavstanden mellom enkelte driftsenheter og politidistriktsledelsen blir noe større.

Departementet går videre inn for at politidistriktsgrensen mot Arendal politidistrikt endres slik at lensmannsdistriktene Lillesand og Birkenes i nåværende Arendal politidistrikt overføres til det nye Vest-Agder politidistrikt. Både Lillesand og Birkenes er av Norsk institutt for by- og regionforskning karakterisert som pendlingskommuner med hovedtilknytning til Kristiansand. Endringen innebærer en tilpasning av politidistriktsgrensen i forhold til dagens samfunnsstruktur.

Endelig går departementet inn for at Sirdal lensmannsdistrikt overføres fra dagens Vest-Agder politidistrikt til nytt Rogaland politidistrikt. Endringen innebærer et brudd med fylkesinndelingen, men forslaget vil etter departementets vurdering være noe bedre tilpasset dagens samfunnsstruktur og kriminalitetsbilde enn dagens ordning.

Det nye politidistriktet vil kunne dra økt nytte av den spisskompetansen som større enheter, som for eksempel Kristiansand har opparbeidet innenfor kriminalteknikk og andre politioperative oppgaver.

Antall driftsenheter innenfor et sammenslått Kristiansand/Vest-Agder politidistrikt vil bli 17. Det er departementets generelle oppfatning at dette vil være et håndterbart kontrollspenn, særlig sett i sammenheng med driftsenhetenes struktur og beliggenhet.

Fylkesmannen i Vest-Agder har i sin høringsuttalelse pekt på at dagens politidistriktsinndeling ikke er sammenfallende med fylkesinndelingen, idet tre av lensmannsdistriktene i Kristiansand politidistrikt ligger i Aust-Agder og ett lensmannsdistrikt (Vennesla og Iveland) betjener to kommuner i forskjellige fylker. Fylkesmannen savner en begrunnelse for å opprettholde dagens distriktsinndeling, men viser likevel til at dagens ordning ikke har medført vesentlig ulempe.

Departementet går inn for at politidistriktsgrensen mellom Arendal og Kristiansand politidistrikter opprettholdes, dog med endringer som følger av at Birkenes og Lillesand overføres til nytt Vest-Agder politidistrikt. Departementets utgangspunkt er som påpekt tidligere at politidistriktsinndelingen bør harmonere med dagens fylkesinndeling, med mindre en annen løsning vil legge til rette for en bedre utnyttelse av ressursene. Det manglende samsvar mellom politidistriktsinndelingen og fylkesinndelingen i Aust- og Vest-Agder fører til, at politimesteren i Kristiansand i beredskapssituasjoner som involverer begge Agderfylkene, må forholde seg til to fylkesmenn. Omfanget av hendelser som krever samarbeid med fylkesmannen i beredskapssituasjoner vil være beskjedent, og som fylkesmannen har vist til, har ikke dagens ordning medført vesentlig ulempe. Departementet legger også vekt på at kommunikasjonene fra Setesdalen og sørover hovedsakelig går i retning Kristiansand.

Eventuell navneendringer på politidistriktet

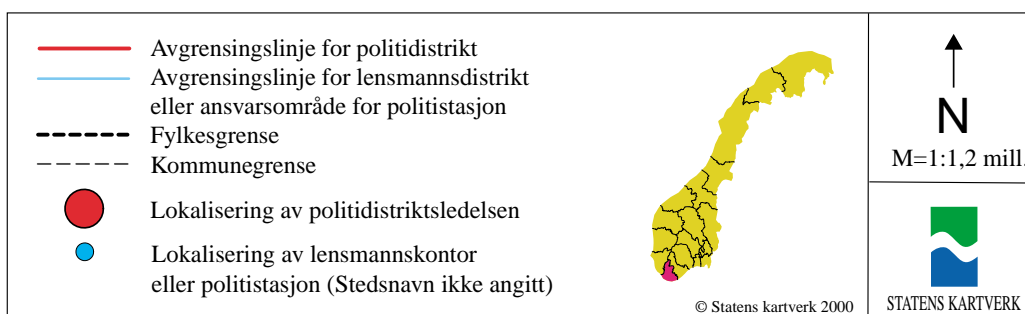
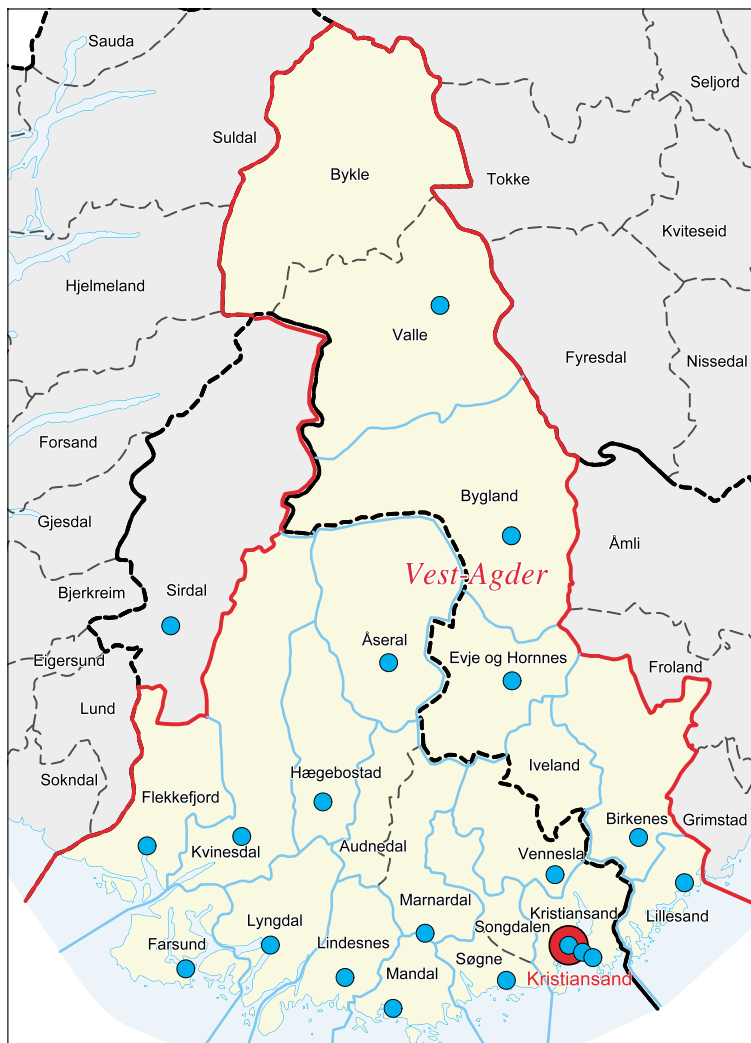
Sammenslått Kristiansand, deler av Vest-Agder og Arendal politidistrikter benevnes Vest-Agder politidistrikt.

Tabell 5.18: Fakta – foreslått politidistrikt

	Vest-Agder
Folketall	175.195

Tabell 5.18: Fakta – foreslått politidistrikt

	Vest-Agder
Areal i km ²	12.521
Antall driftsenheter	17



Figur 5.23 Kartutsnitt Vest-Agder fylke - forslag til ny politidistriktsinndeling

Lokalisering

Politidistriktsledelsen for Vest-Agder politidistrikt lokaliseres til Kristiansand, hvor også fylkesadministrasjonen er lokalisert.

Domstolenes plassering

Politidistriktene vil i henhold til stortingsmeldingen "Førsteinstansdomstolene i fremtiden" sokne til domstolene i Farsund og Kristiansand.

5.3.10 Rogaland*5.3.10.1 Rogaland, Stavanger og Haugesund politidistrikter*

Rogaland består sentermessig av de sammenvokste bysentrene Stavanger og Sandnes, og dernest av Haugesund, som har deler av sitt omland i det sørlige Hordaland. I sør utgjør Eigersund et mindre senter. Sauda er et større sted uten pendlingsomland.

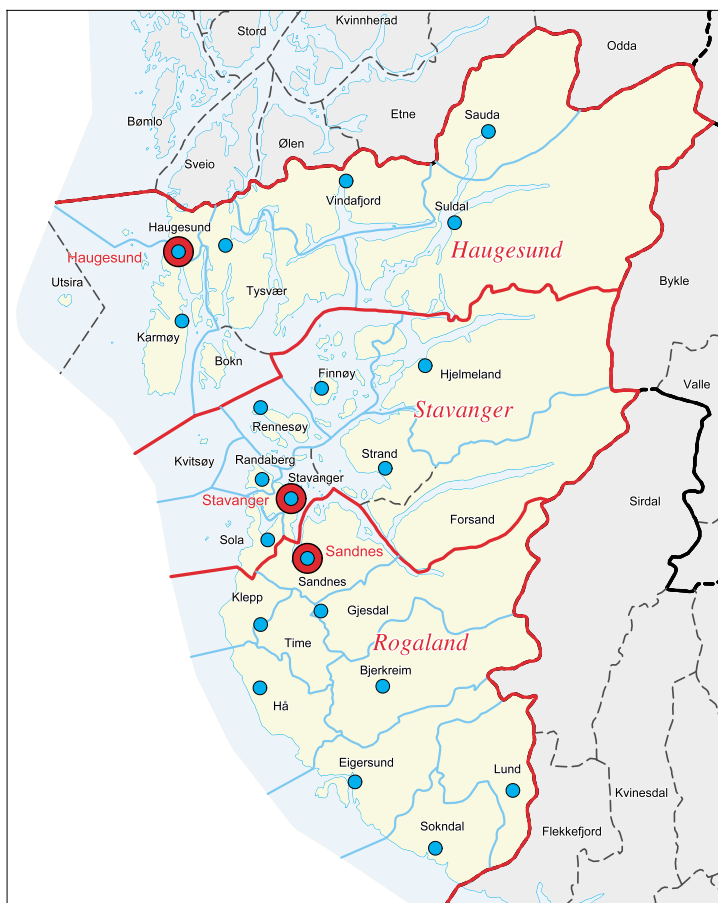
I Stavanger og Sandnesområdet har det skjedd en utvikling der dette dobbeltsenteret har styrket sin dominans, og der Time har gått fra å være et senter for Jæren til å bli en forstad til Stavanger og Sandnes. Så sent som i 1970 besto faktisk byenes omland bare av fire kommuner, mens senere brobygging samt næringsutvikling i sentrene og utflytting til omegnskommunene, har økt tallet til åtte. I tillegg er to kommuner litt mer løselig knyttet opp mot dobbeltsenteret.

Av kommunene rundt Haugesund har Sveio i Hordaland og Tysvær utviklet seg til å bli forsteder til byen. Ellers er omlandet det samme som før, slik at det her er selve pendlingsnivået som forskjellen består i. For Eigersunds del finnes kun mer løselig pendlingstilknytning i omegnen.

Rogaland er et av de mest markerte vekstfylkene i landet rent befolkningsmessig. I tråd med den utviklingen man har sett, forventer Statistisk sentralbyrå at veksten framover i særlig grad vil komme i Stavanger og Sandnesområdet med omland. Også Haugesundområdet kan forventes klar vekst, og da særlig i byens omland.

Tabell 5.19: Fakta – nåværende politidistrikter

	Rogaland	Stavanger	Haugesund
Folketall	125.134	156.901	91.175
Areal i km ²	3.382	2.605	3.522
Antall driftsenheter	10	7	6



<ul style="list-style-type: none"> — Avgrensingslinje for politidistrikt — Avgrensingslinje for lensmannsdistrikt eller ansvarsområde for politistasjon - - - - - Fylkesgrense - - - - - Kommunegrense ● Lokalisering av politidistriktsledelsen ● Lokalisering av lensmannskontor eller politistasjon (Stedsnavn ikke angitt) 		<p>↑ N</p> <p>M=1:1,0 mill.</p> <p>STATENS KARTVERK</p>
--	--	---

© Statens kartverk 2000

Figur 5.24 Kartutsnitt Rogaland fylke – nåværende politidistriktsinndeling

Polititjenesten i Rogaland fylke er organisert i 3 politidistrikter, som igjen er inndelt i 23 driftsenheter (lensmannskontorer og politistasjoner).

Rogaland politidistrikt

Rogaland politidistrikt dekker den sørlige delen av Rogaland fylke. Hovedtyngden av befolkningen er bosatt i nordre del av politidistriktet – Sandnes og Jæren med over 100.000 innbyggere. To av lensmannsdistriktene, Sandnes og Eigersund, utfører kun sivile oppgaver. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Sandnes.

Stavanger politidistrikt

Politidistriktet dekker de midtre områdene av Rogaland fylke. Hovedtyngden av befolkningen er bosatt i Stavanger kommune. Politimesteren i Stavanger er leder for Hovedredningssentralen for Sør-Norge. Politidistriktet har kontinentalsokkelansvar sør for 62. breddegrad. To av lensmannsdistriktene i politidistriktet, Randaberg og Sola, utfører kun sivile oppgaver. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Stavanger.

Haugesund politidistrikt

Politidistriktet dekker mesteparten av halvøya mellom Stavanger og Bergen, med fergeforbindelser både til Stavanger og Bergen. I øst grenser distriktet mot Telemark. Anslagsvis halvparten av befolkningen i distriktet er bosatt i kommunene Karmøy og Haugesund. Bosettingen i distriktet for øvrig er spredt. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Haugesund.

Politidistriksutvalgets forslag

Utvalget vurderte sammenslåing av Stavanger og Rogaland politidistrikter. Et samlet utvalg gikk inn for at Stavanger og Rogaland politidistrikter opprettholdes som i dag, og begrunnet dette med at politidistriktene har et høyt innbyggertall og at politimesteren i Stavanger er pålagt vesentlige oppgaver som leder av Hovedredningssentralen for Sør-Norge og politiberedskapen for kontinentalsokkelen sør for 62. breddegrad.

Utvalget gikk videre inn for at Haugesund politidistrikt opprettholdes og tilføres Sveio, Ølen og Etne fra Hordaland politidistrikt, samt at man bør vurdere om Stord, Bømlo og Fitjar skal overføres til Haugesund politidistrikt når «Trekantsambandet» er slutført i 2001. Utvalget la vekt på at Sveio, Ølen og Etne har en naturlig tilknytning eller tilhørighet til Haugesund, og at publikum i Stord, Bømlo og Fitjar vil få vesentlig kortere reisetid til Haugesund enn til Bergen når «Trekantsambandet» er slutført.

5.3.10.2 Departementets forslag

1. *Rogaland, deler av Vest-Agder (Sirdal lensmannsdistrikt) og Stavanger politidistrikter slås sammen.*
2. *Haugesund politidistrikt slås sammen med deler av Hordaland politidistrikt (Sveio, Etne og Ølen lensmannsdistrikter).*

5.3.10.3 Høringsuttalelser

Politimestrene i Rogaland og Stavanger støtter Politidistriktsutvalgets forslag om å opprettholde Stavanger og Rogaland politidistrikter, da en sammenslåing etter deres mening vil gi et politidistrikt med et for høyt innbyggertall og kontrollspenn.

Politimesteren i Stavanger har fremhevet at politidistriktene må opprettholdes som egne distrikter fordi begge byene Stavanger og Sandnes, er så store at de hver for seg krever større politikonsentrasjoner, noe som igjen krever sin andel administrative støttefunksjoner. En sammenslåing vil i følge politimesteren medføre et for stort kontrollspenn, innbefattet ansvar for to byer på henholdsvis 105.000 og 51.000 innbyggere. Videre viser politimesteren til at både Stavanger og Rogaland politidistrikter har åpenbare forpliktelser til å samarbeide; ikke bare innenfor kriminalitetsbekjempelse, men også om utdanning, UEH-kompetanse, annen beredskap og transporter. Også grensekontrollvirksomheten og den endring som Schengenavtalen vil medføre på dette område, burde legges til rette for et samarbeid. Det samme bør gjelde spisskompetanse innenfor enkelte forvaltningsoppgaver.

5.3.10.4 Departementets vurderinger

Departementet går inn for at Stavanger og Rogaland politidistrikter slås sammen. Sammenslåing av politidistriktene vil etter departementets oppfatning innebære en nødvendig tilpasning av politidistriktsgrensene i forhold til dagens samfunnsstruktur og kriminalitetsbilde. I departementets vurderinger er det lagt vekt på at Sandnes og Stavanger befolkningsmessig er tilnærmet sammenvokst. Den største befolkningstettheten er foruten Stavanger, det nordlige området av Rogaland politidistrikt. I overkant av 70% av de to politidistriktenes samlede befolkning er bosatt innenfor dette området. Området fremstår som en felles bo- og arbeidsregion med utstrakt pendling. Norsk institutt for by- og regionforskning viser til pendlingsmønstre fra blant annet Hå, Klepp, Time, Sandnes, Gjesdal (Rogaland politidistrikt) til Stavanger. Det er også noe pendling motsatt vei.

Kommunikasjonene er svært gode med forholdsvis beskjedne avstander. Avstanden mellom Stavanger og Sandnes er 15 km., på motorvei av god standard. Kommunikasjonen fra Stavanger og videre nordover har ferjeforbindelse fra blant annet Randaberg til Skudeneshavn (Haugesund politidistrikt).

Innenfor Rogaland politidistrikt begås de fleste straffbare forhold i Sandnes, Jærregionen og Egersund. Men politidistriktet har også en ikke ubetydelig grad av felles kriminalitet med Stavanger. For å møte utfordringene knyttet til felles kriminalitet er det etablert flere samarbeidsordninger mellom politidistriktene, blant annet i tilknytning til etterforskning av narkotikakriminalitet og annen «beslektet» kriminalitet. Videre er det etablert samarbeidsordninger knyttet til trafikk tjeneste, hvor Rogaland politidistrikt blant annet administrerer ATK (automatisk trafikkontroll) for hele fylket. Som vist til i høringsuttalelsen fra politimesteren i Stavanger er det også aktuelt med samarbeid innenfor andre arbeidsområder. Departementet peker på at disse samarbeidstiltakene kan få ytterligere positive effekter ved sammenslåing og dermed felles ressursutnyttelse.

Departementet går videre inn for at Haugesund politidistrikt slås sammen med deler av Hordaland politidistrikt (Sveio, Ølen og Etne lensmannsdistrikter). Det vises til at de geografiske og kommunikasjonsmessige forholdene som er i distriktet, medfører at disse enhetene har en naturlig tilknytning til Haugesund politidistrikt. Endringene bryter med fylkesgrensen mellom Rogaland og Hordaland. Når det gjelder høringsinstansenes synspunkter til dette forslaget, vises det til omtale under politidistriktene i Hordaland.

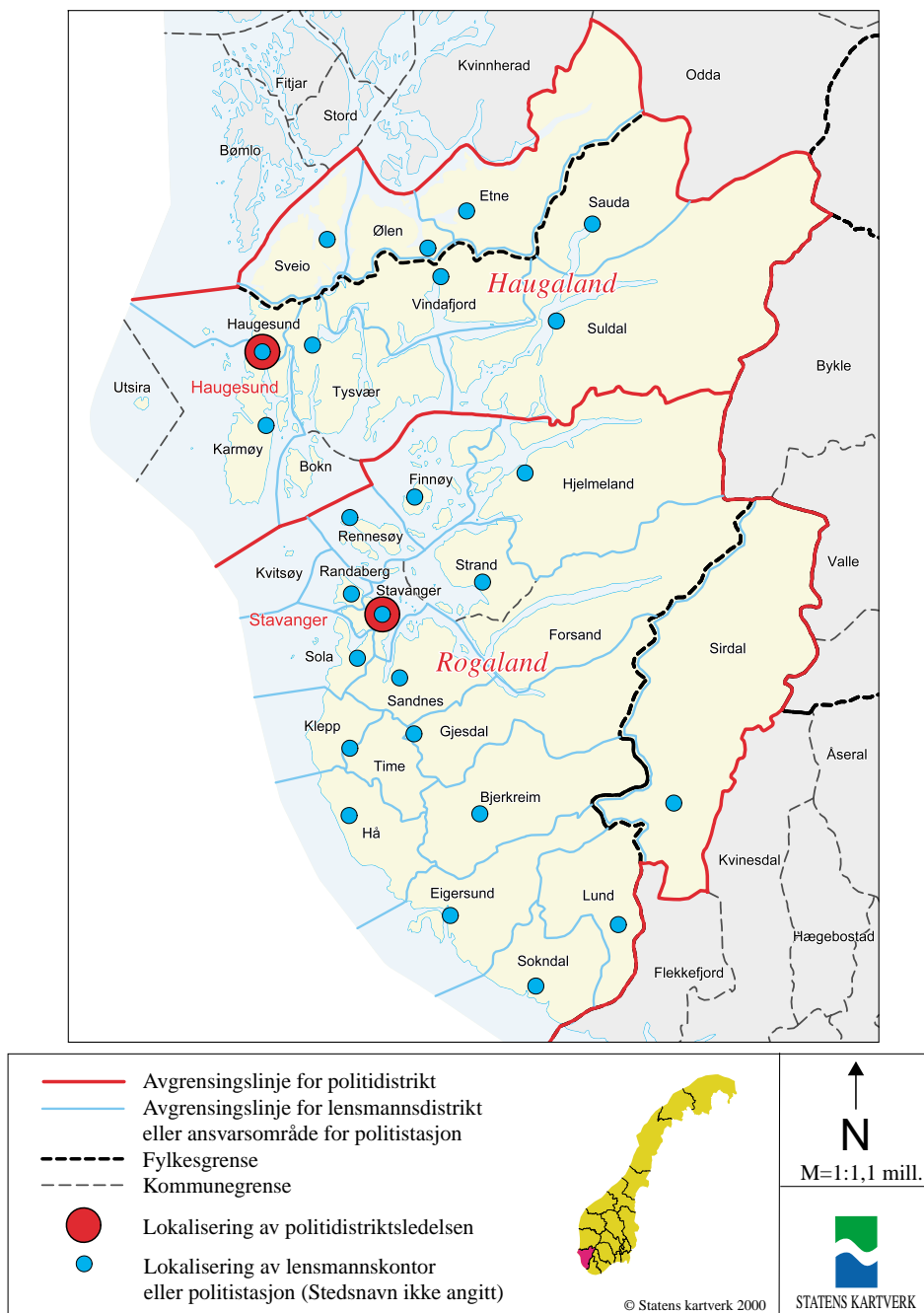
Navneendring på politidistrikt

Sammenslått Rogaland, deler av Vest-Agder (Sirdal lensmannsdistrikt) og Stavanger politidistrikter benevnes Rogaland politidistrikt.

Haugesund politidistrikt utvidet med Sveio, Etne og Ølen lensmannsdistrikter fra Hordaland politidistrikt benevnes Haugaland politidistrikt.

Tabell 5.20: Fakta – foreslåtte politidistrikter

	Rogaland	Haugaland
Folketall	283.582	103.002
Areal i km ²	7.534	4.662
Antall driftsenheter	18	9



Figur 5.25 Kartutsnitt Rogaland fylke - forslag til ny politidistriktsinndeling

Lokalisering

Politidistriktsledelsen for Rogaland politidistrikt lokaliseres til Stavanger.
 Politidistriktsledelsen for Haugaland politidistrikt lokaliseres til Hauge-sund.

Domstolenes plassering

Politidistriktene vil i henhold til stortingsmeldingen "Førsteinstansdomstolene i fremtiden" sokne til domstolene i Haugesund, Stavanger, Sandnes, Egersund og Stord.

5.3.11 Hordaland

5.3.11.1 Hardanger, Hordaland og Bergen politidistrikter

Utenom Oslo og Akershus, er Hordaland landets mest folkerike fylke. Ut over Bergen finner man de mindre sentrene Stord, Odda og Voss. Av disse er Stord sterkest utviklet som regionsenter rent pendlingsmessig. Dette senteret er vendt i retning Haugesund, noe som kan være naturlig, i det man her vil få en sterk utvikling av kommunikasjonsmulighetene med de planlagte broforbindelsene. Hardangerfjorden med sidearmer begrenser til dels kommunikasjon mellom nærliggende kommuner.

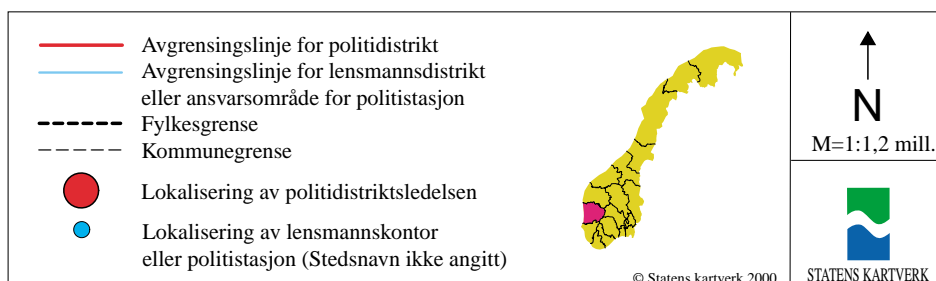
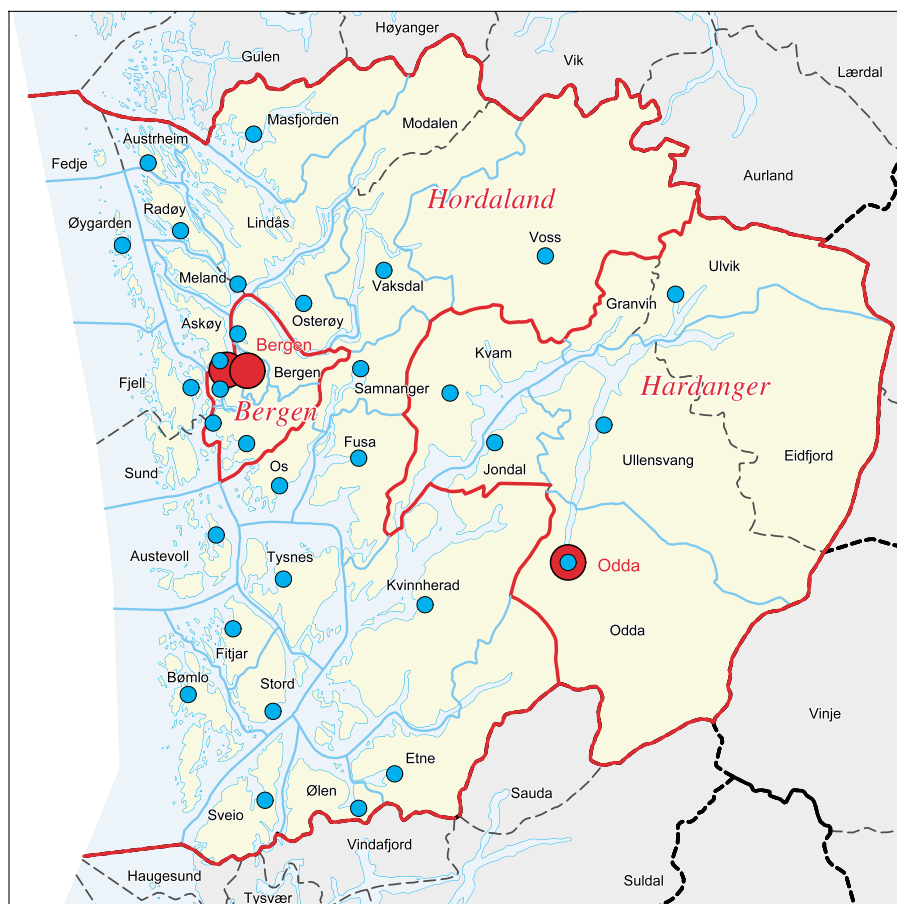
Bergens dominerende stilling på Vestlandet hindret lenge framveksten av andre sentre. Selv i dag finnes det ingen mellomstore byer mellom Haugesund og Ålesund. De øvrige sentrene er, som senter med omland betraktet, stort sett utviklet etter 1970. Der denne utviklingen har vært sterkest, er rundt Stord, hvor Fitjar har utviklet seg til å bli en av svært få forstadskommuner i landet rundt en småby. Når det gjelder Ullensvangs forhold til Odda, har man ikke dekkende opplysninger for 1970, ettersom dagens Ullensvang oppsto ved deling av tidligere kommune i Ullensvang og Eidfjord 1. januar 1977.

Det har vært en sterk utvikling i pendlingsområdet til Bergen med den omfattende vei- og broutbyggingen man har sett i regionen. Utenom Bergensområdet er dette fylket forholdsvis finoppdelt, sett i forhold til funksjonelle regioner. Med utviklingen av det såkalte »trekantsambandet» vil Stord og Bømlo få fastlandsforbindelse i retning Sveio. Dette vil styrke kontakten mellom disse øykommunene og Haugesund.

Innad i fylket er det grunn til å tro at Bergensområdet vil fortsette å styrke sin stilling befolkningsmessig på de øvrige regionenes bekostning. Statistisk sentralbyrå regner med at forstedene vil vokse kraftigere enn selve storbykommunen. Av Voss og Odda har Odda hatt den klart mest negative befolkningsutviklingen de seneste tiårene, der nedgangen i industriell aktivitet har spilt en hovedrolle. I de nærmeste årene er det grunn til å regne med fortsatt reduksjon i innbyggertallet i Odda, mens en mindre vekst ifølge Statistisk sentralbyrå, kan komme i Voss. Stord forventes å få en vekst på ca. 3000 innbyggere, og framstår som den klart største senterkommunen utenfor Bergensregionen.

Tabell 5.21: Fakta – nåværende politidistrikter

	Hardanger	Hordaland	Bergen
Folketall	24.335	181.388	229.496
Areal i km ²	6.301	8.868	465
Antall driftsenheter	5	22	7



Figur 5.26 Kartutsnitt Hordaland fylke – nåværende politidistriktsinndeling

Polititjenesten i Hordaland fylke er organisert i 3 politidistrikter, som igjen er inndelt i 34 driftsenheter (lensmannskontorer og politistasjoner).

Hardanger politidistrikt

Politidistriktet dekker indre områder av Hordaland fylke og store deler av Hardangervidda ligger innenfor politidistriktets ansvarsområde. I øst grenser politidistriktet mot Buskerud og Telemark. Politidistriktet er et av landets minste, sett i forhold til innbyggertall. Bosettingen er i det vesentlige konsentrert langs Hardangerfjorden, med de største befolkingskonsentrasjonene i

Kvam og Odda som har en urbanisert struktur. Bosettingen i politidistriktet for øvrig er til dels grissgrendt. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Odda.

Hordaland politidistrikt

Politidistriktets grenser i nord mot fylkesgrensen til Sogn og Fjordane og i sør mot fylkesgrensen til Rogaland. I øst grenser distriktet mot Hardanger politidistrikt. Hordaland politidistrikt omslutter Bergen politidistrikt. Politidistriktet er landets fjerde største, basert på innbyggertall. Det er størst befolkingskonsentrasjoner i de lensmannsdistriktene som grenser til Bergen politidistrikt. I tillegg er det større befolkingskonsentrasjoner i Voss, på Stord og i Kvinnherad. Bosettingen i distriktet for øvrig er til dels grissgrendt. Politidistriktet dekker områdene med landets største landbaserte petroleumsvirksomhet og med landets største oljehavn. Politidistriktsledelsen i Hordaland er lokalisert til Bergen by, som ligger utenfor politidistriktets geografiske ansvarsområde.

Bergen politidistrikt

Bergen politidistrikt er landets nest største regnet etter på folketall. Politidistriktets grenser er sammenfallende med Bergen kommune. Det er betydelige boligkonsentrasjoner i tilstøtende kommuner som har arbeidsmessig og annen direkte tilknytning til Bergen kommune. Både Hordaland og Bergen politidistrikter har sine politidistriktsledelser lokalisert til Bergen.

Politidistriksutvalgets forslag

Et samlet utvalg foreslo å opprettholde Bergen, Hordaland og Hardanger politidistrikter, dog slik at Etne, Ølen og Sveio lensmannsdistrikter overføres fra Hordaland til Haugesund politidistrikt. Videre ble Kvinnherad lensmannsdistrikt foreslått overført fra Hordaland til Hardanger når Folgefonntunnelen er ferdig i år 2000/2001. Endelig foreslo utvalget at Bømlo, Stord og Fitjar lensmannsdistrikter bør vurderes overført fra Hordaland til Haugesund politidistrikt når «Trekantsambandet» blir ferdigstilt i år 2001.

5.3.11.2 Departementets forslag

Bergen politidistrikt slås sammen med Hardanger politidistrikt, deler av politidistriktene Hordaland (unntatt, Etne, Ølen og Sveio, lensmannsdistrikter) og Sogn (Gulen og Solund lensmannsdistrikter).

5.3.11.3 Høringsuttalelser – Bergen/Hordaland politidistrikter

Det er ulike oppfatninger blant høringsinstansene om politidistriktsinndelingen i Hordaland fylke. Fylkesmannen i Hordaland uttaler seg ikke spesifikt om de foreslåtte endringene i Hordaland, men anmoder departementet om å vurdere en «fylkespolitidistriktsmodell». Fortsatt på et generelt grunnlag, er fylkesmannen av den oppfatning at en reduksjon av antall politidistrikter fra 54 til 40 ikke er tilstrekkelig. Større distrikter vil i følge fylkesmannen gi mer selvbevisste og kompetente enheter, som kan dempe behovet for assistanse fra særorganer som Kriminalpolitisen og Økokrim. For øvrig viser fylkesmannen til at det er viktig å holde fast ved den operative politiinnsatsen og tje-

nesteproduksjonen ved de ulike driftsenhetene (politistasjoner og lensmannsdistrikter).

Politimesteren i Bergen støtter utvalgets forslag om å opprettholde Bergen politidistrikt, men går i tillegg inn for at lensmannsdistriktene Os, Fjell og Sund, Øygarden og Askøy blir overført fra Hordaland til Bergen politidistrikt. Politimesteren legger blant annet vekt på at lensmannsdistriktene har en geografisk og kommunikasjonsmessig tilknytning til Bergen politidistrikt, samt at lensmannsdistriktene har betydelig felles kriminalitet med Bergen. Videre at man kan oppnå en mer effektiv og bedre koordinert etterforskning dersom lensmannsdistriktene blir overført til Bergen politidistrikt. Politimesteren viser til at Hordaland politidistrikt har avgitt etterforskningsressurser til Bergen politidistrikts team for etterforskning av såkalte kriminelle gjengangere. I følge politimesteren er dette tiltak som har fungert godt. Imidlertid setter politidistriktsgrensene unødvendige og byråkratiske hindringer for at felles kriminalitet blir fulgt opp etterforskningsmessig og påtalemessig slik den burde. Det er videre politimesterens oppfatning, at uavhengig av at Hordaland og Bergen politidistrikter samarbeider godt på en rekke områder, vanskeliggjør dagens politidistriktsgrenser straffesaksbehandlingen.

Politimesteren i Hordaland går i mot at Bergen politidistrikt utvides til også å omfatte flere av lensmannsdistriktene som ligger nært Bergen politidistrikt, slik som foreslått av politimesteren i Bergen. Politimesteren er imidlertid enig i at en utvidelse av Bergen politidistrikt til også å omfatte dette området, muligens vil kunne gi større fleksibilitet og mer synlighet av uniformert politi enn det bemanningen i Hordaland politidistrikt muliggjør i dag. Politimesteren viser til at det er prøvd vaksamarbeid mellom lensmannsdistrikter i Bergen og Hordaland politidistrikt. Erfaringene så langt er gode.

Politimestrene har i sine høringsuttalelser gitt uttrykk for noe ulik oppfatning av omfanget av kriminalitetssammenhengene mellom de to politidistriktene, men det er etablert samarbeidsløsninger for å bekjempe såkalt gjengangerkriminalitet. Erfaringene er i følge politimestrene positive. Politimesteren i Hordaland mener at det ikke er dokumentert en fast og vedvarende overglidning av kriminalitet fra Bergen kommune til kommunene rundt Bergen.

5.3.11.4 Departementets vurderinger – Bergen/Hordaland politidistrikter

Det er departementet oppfatning at dagens struktur hvor politidistriktsledelsen for både Bergen og Hordaland politidistrikter er lokalisert i Bergen, verken er funksjonell eller rasjonell, og går inn for at Bergen, Hordaland og Hardanger politidistrikter slås sammen, dog slik at lensmannsdistriktene Etne, Ølen og Sveio i Hordaland politidistrikt, overføres til Haugesund politidistrikt.

De største befolkningskonsentrasjonene i Hordaland politidistrikt er hovedsakelig i de lensmannsdistriktene som grenser mot Bergen politidistrikt. Fjell/Sund og Øygarden lensmannsdistrikter ligger på øyene vest for Bergen og dekker tre kommuner med til sammen 28.500 innbyggere. Askøy lensmannsdistrikt ligger på Askøy nordvest for Bergen. Lensmannsdistriktet dekker en kommune med ca. 19.000 innbyggere. Kommunene har kun vegutløsning over henholdsvis Sotrabroen og Askøybroen, som på Bergens side fører inn i Laksevåg lensmannsdistrikt (Bergen politidistrikt). Os lensmannsdistrikt ligger syd for Bergen og grenser i nord mot Bergen politidistrikt.

Kommunen er kommunikasjonsmessig i omtrent samme situasjon som de øvrige kommunene.

Bergen by er det naturlige kommunikasjons- og servicesenter for store deler av Hordaland. En betydelig andel av innbyggerne i flere av de største lensmannsdistriktene som i dag ligger i Hordaland politidistrikt, har sitt daglige virke i Bergen. Norsk institutt for by- og regionforskning har vist til betydelig pendling fra kommuner innenfor dagens Hordaland politidistrikt, og til Bergen. Flere av disse kommunene betegnes av instituttet som forstadskommuner til Bergen. Det vil si at de har over 30% pendling til sentret. Dette gjelder Meland, Osterøy, Fjell, Askøy, Sund, Samnanger og Os kommuner. De øvrige kommunene som har pendling til Bergen, er Masfjorden, Radøy, Lindås, Vaksdal, Øygarden og Tysnes.

Det er departementets oppfatning at gode kommunikasjonsmessige forhold og sammenhenger i samfunnsstrukturer med betydelig pendling, har vesentlig innvirkning på kriminalitetssammenhengene i området. Hordaland politidistrikt har etablert egen operativ bistandsenhet, men har ikke døgnbemannet vakt eller sambandssentral. Bergen politidistrikt fungerer allerede som bistands- og ressursbase for flere av lensmannsdistriktene i Hordaland politidistrikt. Dette gjelder blant annet bruk av sambandssentral, nødtelefon, arrest, ressurser som hund og UEH-styrker (utrykningsenhet som benyttes i krevende situasjoner) og bruk av tjenester fra den døgnbemannede sentralvakten.

Det er departementets oppfatning at det er lite rasjonelt særlig hva angår forholdet mellom flere av de største driftsenhetene i Hordaland politidistrikt og Bergen politidistrikt, at man ikke har funnet bedre strukturelle tilpasninger. Ved den foreslåtte løsningen innfris behovet for en bedre samordning av politiets virksomhet i dette området, samtidig som de øvrige driftsenhetene vil kunne tilbys minst like gode rammevilkår gjennom blant annet økt tilgang på spisskompetanse og ulike typer bistand i krevende situasjoner. Det er departementets oppfatning at en slik arrondering av distriktet vil være bedre tilpasset befolkningsstrukturer og kriminalitetsbilde, og sikre et bedre og mer effektivt straffesaksarbeid.

Videre går departementet inn for at Gulen og Solund lensmannsdistrikter overføres fra Sogn politidistrikt til sammenslått Bergen/Hordaland politidistrikt. Kommunene har en naturlig tilknytning til Bergensregion. Gulen og Solund har i en årrekke hatt vaksamarbeid med Masfjorden lensmannsdistrikt i Hordaland politidistrikt.

5.3.11.5 Høringsuttalelser – Hordaland/Haugesund politidistrikter

Høringsinstansene gir i all hovedsak bred støtte til utvalgets forslag om å overføre lensmannsdistriktene Sveio, Ølen og Etne fra Hordaland til Haugesund politidistrikt. Det vises til at både geografiske og kommunikasjonsmessige forhold medfører at Sveio, Ølen og Etne har en naturlig tilknytning til Haugesund politidistrikt. Politimesteren i Hordaland viser i sin uttalelse til at det er etablert vaksamarbeid i det aktuelle området, med Vindafjord og Tysvær lensmannsdistrikt i Haugesund politidistrikt. Departementet legger til grunn at Sveio, Ølen og Etne lensmannsdistrikter har en naturlig tilknytning og tilhø-

righet til Haugesund. Transporten fra Etne, Ølen og Sveio er kort og uproblematisk til Haugesund, i motsetning til Bergen.

Videre anbefalte utvalget at det burde vurderes å overføre Bømlo, Stord og Fitjar fra Hordaland til Haugesund når «Trekantsambandet» er ferdigstilt. Stord kommune vil ut fra en helhetsvurdering når det gjelder samarbeid og samordning av oppgavene til lensmannskontorene, domstolene og fylkesmannen, ikke anbefale at Stord kommune endrer sin tilknytning til Hordaland politidistrikt. Politimesteren i Hordaland har vist til at utbygging av stamvei nr. 1, over Stord mot Bergen, vil medføre at infrastrukturen til politidistriktsledelsen i Bergen vil bli bedre.

5.3.11.6 Departementets vurderinger – Hordaland/Haugesund politidistrikter

Departementet legger til grunn at vegprosjektet «Trekantsambandet» i sterkere grad vil binde sammen lensmannsdistriktene i Sunnhordland og Nord Rogaland. Disse områdene vil få kortere reisetid til Haugesund enn til Bergen, men kriminaliteten har ikke (på samme måte), slik som Etne, Ølen og Sveio, den samme nære tilknytningen til Haugesund. Kriminaliteten i Stord og Fitjar lensmannsdistrikter er mer stasjonær, eller har tilknytning til Bergensregionen. Det vil derfor være av betydning for en fortsatt effektiv kriminalitetsbekjempelse, at disse lensmannsdistriktene tilhører samme politidistrikt. Etter en samlet vurdering går departementet inn for at disse lensmannsdistriktene opprettholdes innenfor Hordaland politidistrikt.

Når det gjelder departementets forslag om å overføre Etne, Ølen og Sveio lensmannsdistrikter fra Hordaland til Haugland politidistrikt, vises til omtale vedrørende politidistriktsinndelingen i Rogaland,

Hardanger/Hordaland politidistrikter

Utvalget foreslo å opprettholde Hardanger som eget politidistrikt. Politimestrene i Hardanger og Hordaland er enig i utvalgets forslag om å overføre Kvinnherad lensmannsdistrikt til Hardanger politidistrikt når Folgefonntunnelen er ferdig i år 2000/ 2001. Forslaget gis også støtte av kommunene Voss, Ullensvang og Odda.

Departementet har i sin vurdering lagt til grunn at Hardanger politidistrikt er et svært lite politidistrikt, og sett i sammenheng med de foreslåtte endringene i Hordaland fylke for øvrig, er det departementets oppfatning at at det ikke er rasjonelt å opprettholde egen politidistriktsledelse for et så vidt tynt befolket område. Departementet vil også vise til de kvalitative forbedringene det vil ligge til rette for innenfor et sammenslått politidistrikt. Integret i et større politidistrikt vil også enhetene i dagens Hardanger politidistrikt få bedre tilgang på den ekspertisen som større politidistrikt erfaringsmessig vil ha knyttet til bekjempelse av mer krevende kriminalitetstyper. Reiseavstanden mellom driftsenhetene i Hardanger og politidistriktsledelsen i Bergen vil være relativt betydelig, men allikevel ikke slik at det bør være til hinder for at departementets forslag gjennomføres. Publikums reiseavstand til sitt lokale lensmannskontor/politistasjon påvirkes ikke av eventuelle endringer i politidistriktsledelsen. Departementet går derfor inn for at politidistriktet slås sammen med nytt Hordaland politidistrikt.

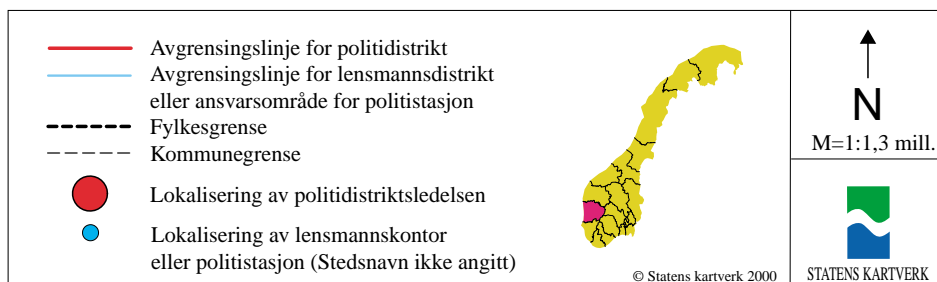
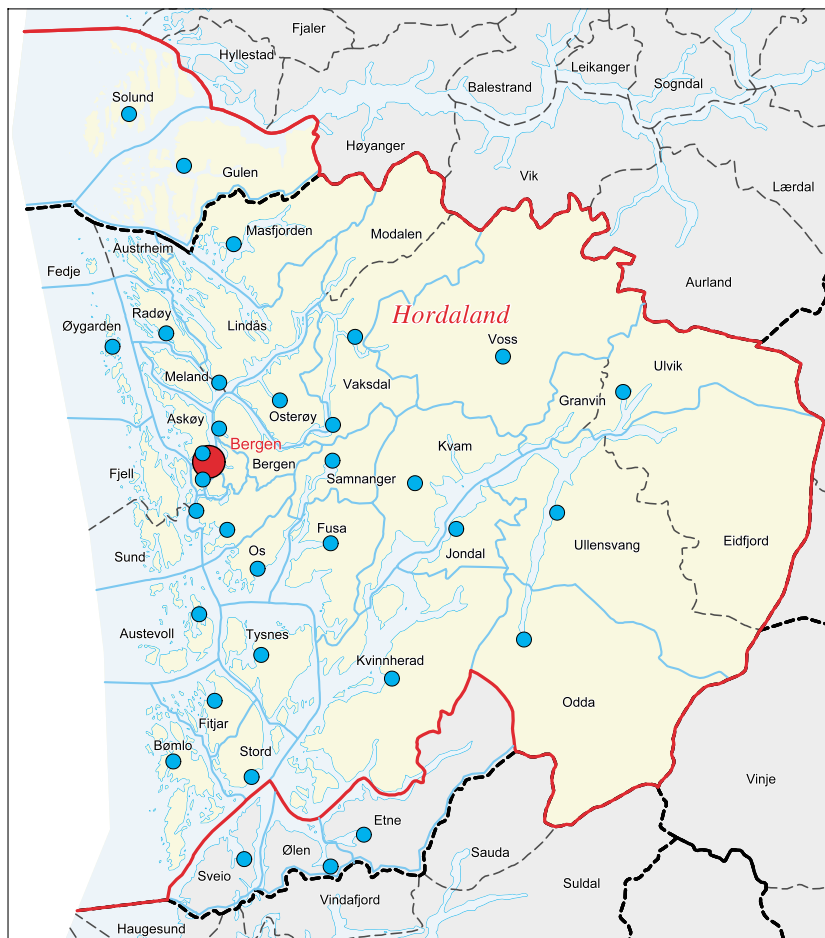
Navneendring på politidistrikt

Sammenslått Bergen, Hardanger og deler av politidistriktene Sogn og Hordaland benevnes Hordaland politidistrikt.

Haugesund politidistrikt og deler av Hordaland politidistrikt benevnes Haugaland politidistrikt

Tabell 5.22: Fakta – foreslått politidistrikt

	Hordaland
Folketall	423.392
Areal i km ²	14.494
Antall driftsenheter	33



Figur 5.27 Kartutsnitt Hordaland fylke - forslag til ny politidistriktsinndeling

Lokalisering

Hordaland politidistrikt lokaliseres til Bergen, som er det naturlige senter i Hordaland.

Haugaland politidistrikt lokaliseres til Haugesund.

Domstolenes plassering

Politidistriktene vil i henhold til stortingsmeldingen "Førsteinstansdomstolene i fremtiden" sokne til domstolene i Bergen, Lofthus, Stord og Førde.

5.3.12 Sogn og Fjordane

5.3.12.1 Sogn og Fjordane politidistrikter

I Sogn og Fjordane er sentrene små, og de største tettstedene er Florø og Førde. De øvrige sentrene er Vågsøy, Stryn og Sogndal. Mindre steder er Høyanger, Leikanger, Årdal, Eid og Gloppen. Blant sentrene har Førde vokst fram som det største og det eneste sentret med omlandskommuner som er sterkt integrert pendlingsmessig med Førde.

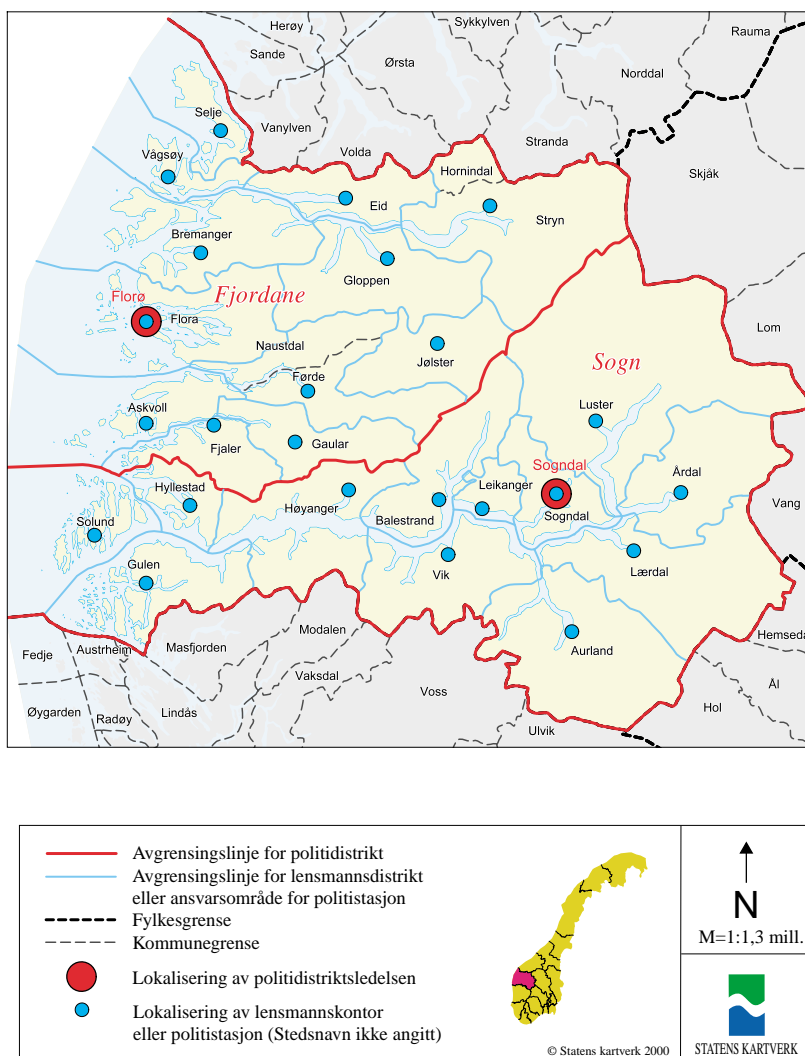
Førde er interessant som den eneste norske småbyen med et virkelig forstadsbelte rundt seg. Det består riktignok kun av Naustdal og Jølster, men pendlingen fra Gaular er også betydelig. Askvoll kan også regnes inn blant Førdes pendlingskommuner. Går man tilbake til 1970, kunne ingen av de fire kommunene regnes til senteret. Førde har vært en av de vellykkede vekstsenteretsatsingene i landet, der arbeidsplassveksten har skapt et nivå på pendlingsmuligheter rundt senteret. Sammenligningsvis ser man da også at Flora helt mangler pendlingskommuner rundt seg, men for senterkommunene Vågsøy, Stryn og Sogndal kan man si at det har vokst fram en omlandskommune for hvert senter. De øvrige senterkommunene betyr mindre andelsmessig for selselsettingen i sitt omland.

Av kommunene i fylket har Gulen og Solund en sterkere Bergensorientering enn de øvrige. Det gir seg ikke utslag i en pendlingssammenheng, men er markert i utflyttingsmønsteret fra de to kommunene.

Sogn og Fjordane har lenge hatt en svak befolkningsutvikling, og vil ifølge Statistisk sentralbyrå fortsatt ha det i perioden fram mot 2020. Førde vil ha størst vekst, der kommunen i 2020 vil være jevnstor med Flora

Tabell 5.23: Fakta – nåværende politidistrikter

	Fjordane	Sogn
Folketall	69.748	37.841
Areal i km ²	8.000	10.623
Antall driftsenheter	12	12



Figur 5.28 Kartutsnitt Sogn og Fjordane fylke – nåværende politidistriktsinndeling

Polititjenesten i Sogn og Fjordane fylke er organisert i 2 politidistrikter, som igjen er inndelt i 24 driftsenheter (lensmannskontorer og politistasjoner).

Sogn politidistrikt

Politidistriktet dekker de sydlige og østlige områdene av Sogn og Fjordane fylke. Politidistriktet er lite målt etter folketall. Distriktet har relativt lange avstander og mange fergestrekninger. Bosettingen er spredt, med unntak av tettstedene Høyanger, Årdal og Sogndal. Fylkesadministrasjonen er lokalisert til distriktet. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Sogndal.

Fjordane politidistrikt

Politidistriktet dekker de midtre og nordlige områdene av Sogn og Fjordane fylke. Størst er befolkningstettheten i området Flora, Førde og Vågsøy, som alle har en urbanisert infrastruktur. Anslagsvis 1/3 av befolkningen i politidistriktet er bosatt i Flora og Førde kommuner. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Flora.

Politidistriktsutvalgets forslag

Et samlet utvalg gikk inn for at Sogn og Fjordane politidistrikter opprettholdes.

I sin vurdering viste utvalget til at politidistriktene ut fra størrelse og kriminalitetsbevegelser burde vært slått sammen. Utvalget gikk allikevel ikke inn for sammenslåing under henvisning til at antall driftsenheter ved en eventuell sammenslåing ville bli 25, noe som utvalget, sett i sammenheng med den geografiske utformingen av fylket, anså for å være i overkant av det kontrollspenn som bør tilligge ett politidistrikt.

5.3.12.2 Departementets forslag

Fjordane politidistrikt og Sogn politidistrikt (unntatt lensmannsdistriktene Gulen og Solund som vil inngå i nytt Hordaland politidistrikt) og deler av Sunnmøre politidistrikt (Vannylven lensmannsdistrikt) slås sammen.

5.3.12.3 Høringsuttalelser

Politimesteren i Sogn har i sin høringsuttalelse gitt sin tilslutning til utvalgets forslag om å opprettholde dagens politidistriktsinndeling i Sogn og Fjordane fylke. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane og statsadvokaten i Sogn og Fjordane har ikke avgitt uttalelse om politidistriktsinndelingen.

Politimesteren i Fjordane støtter utvalgets forslag om å opprettholde politidistriktsinndelingen i Sogn og Fjordane, men i sin uttalelse til utvalget før utvalget la fram sin innstilling, gikk han inn for at politidistriktene burde slås sammen. Politimesteren i Fjordane viser i denne uttalelsen til at Sogn og Fjordane ved en sammenslåing av politidistriktene, uten forutgående strukturendringer på lensmannsdistriktsnivå, ville utgjøre et politidistrikt med 25 driftsenheter. Det er politimesterens oppfatning, at dette er et noe for stort kontrollspenn, men at folketall, bosettingsmønster, geografi, kriminalitetsveier og etablert infrastruktur sammen med en reduksjon av antall driftsenheter, vil

legge til rette for et nytt politidistrikt med en rasjonell struktur og et hensiktsmessig kontrollspenn.

5.3.12.4 Departementets vurderinger

Det er departementets oppfatning at det er lite rasjonelt å opprettholde dagens politidistriktsinndeling i Sogn og Fjordane. Små politidistrikt, som for eksempel Sogn og Fjordane, vil normalt ikke ha nødvendig kompetanse knyttet til bekjempelse av mer krevende kriminalitetstyper, hvor høy fagkompetanse er nødvendig for å lykkes. Innenfor et sammenslått politidistrikt vil man ha bedre forutsetninger for å være selvhjulpne og lokalt kunne løse flere og mer krevende oppgaver. Innenfor større enheter vil det også ligge bedre til rette for enklere koordinering, og muliggjøre kraftsamling både med hensyn til tilgjengelige mannskapsressurser og økonomiske ressurser.

Departementet har i sin vurdering lagt til grunn at begge politidistriktene i Sogn og Fjordane ressursmessig er relativt små. Ved å samle ressursene innenfor samme politidistrikt vil det blant annet åpne for at det innenfor eksisterende ressurser kan etableres felles operasjonssentral for hele fylket. Som det blir vist til nedenfor, blir nødtelefonen i Sogn politidistrikt delvis betjent fra Bergen politidistrikt.

Antall driftsenheter er høyt, men gjennomgående små. Størrelsen på driftsenhetene medfører at de fleste driftsenhetene er avhengige av samarbeidsordninger med naboenheter, for å kunne opprettholde nødvendig beredskap og publikumsservice. Fjordane politidistrikt har i dag organisert tjenesten i politidistriktet i 5 samarbeidsregioner, hvor den enkelte region består av 2 - 4 likestilte driftsenheter. I tillegg til felles vaktordning har regionene også etablert samarbeid om enkelte administrative funksjoner. Erfaringene er positive og det er politimesterens oppfatning at ordningen bør etableres som en mer permanent løsning.

Sogn og Fjordane fylke har til dels krevende kommunikasjonsforhold med fjelloverganger, lange fjordarmer og et forholdsvis høyt antall ferjestrekninger. Dette har vesentlig betydning i relasjon til arrondering av politidistriktenes operative nivå (lensmannskontorer og politistasjoner), men i forhold til politidistriktsinndelingen vektlegges disse hensyn mindre. I en vurdering av ledelsesnivået i politidistriktene har reiseavstander og fremkommelighet først og fremst betydning i forhold til forbindelser mellom politidistriktsledelsen og den enkelte driftsenhet. Publikums avstand til sitt lokale politi påvirkes verken her eller i andre distriktsammenhenger av endringer i politidistriktsledelsen.

Bosettingsmønstret i Sogn og Fjordane er relativt homogent, ved at folk flest er bosatt i mindre tettsteder spredt over et stort antall små kommuner. Kriminalitetsbildet må ses i sammenheng med at kriminaliteten i begge politidistriktene gjennomgående er lav, men som det ble vist til i politidistriktsutvalget og i uttalelsen fra politimesteren i Fjordane, er det kriminalitetssammenhenger mellom politidistriktene i Sogn og Fjordane. Tyngdepunktene i kriminalitetsbildet er i Flora, Førde og Sogndal.

Politidistriktsledelsen i Fjordane er lokalisert i Florø i Flora kommune. Politidistriktet har døgnkontinuerlig bemannet politivakt, som blant annet betjener nødtelefon og andre fellestjenester på vegne av hele politidistriktet. Sogn politidistriktet har ikke helkontinuerlig bemannet politivakt, og utenfor

de tidspunkter politivakten er bemannet, betjenes nødtelefon av sambandsvakten i Bergen politidistrikt, som også betjener nødtelefon for Hordaland politidistrikt. Det må kontinuerlig vurderes om det ut fra ressursmessige hensyn vil være forsvarlig å etablere egen operasjonssentral i et politidistrikt med så lavt befolkningsgrunnlag, som for eksempel Sogn politidistrikt. Innenfor et sammenslått Sogn og Fjordane politidistrikt vil det imidlertid være tilstrekkelig grunnlag og ressurser til å betjene nødtelefon og lignende tjenester for hele Sogn og Fjordane.

I tillegg til Politidistriktsutvalgets forslag har politimesteren i Fjordane i sin høringsuttalelse vist til at Vanylven lensmannsdistrikt bør overføres fra Sunnmøre til Fjordane politidistrikt. Politimesteren viser til at Vanylven geografisk og kommunikasjonsmessig er vanskelig tilgjengelig fra Sunnmørskommunene, og at politioperative samarbeidsløsninger må knyttes opp mot enheter innenfor Fjordane politidistrikt. Vanylven lensmannsdistrikt har i en årrekke hatt vaksamarbeid med Vågsøy og Selje lensmannsdistrikter i Fjordane politidistrikt, noe som tilsier at det ligger til rette for at lensmannsdistriktene samles innenfor samme politidistrikt.

Det er departementets oppfatning at Vanylven lensmannsdistrikt bør overføres fra Sunnmøre politidistrikt (Møre og Romsdal fylke) til Fjordane politidistrikt, da dette vil legge til rette for en bedre ressursutnyttelse, og en riktig tilpasning av distriktsinndelingen i forhold til de samarbeidsløsninger som praktiseres i området. Det vises for øvrig til drøftingen under omtalen av Møre og Romsdal.

Videre går departementet inn for at Gulen og Solund lensmannsdistrikter overføres fra Sogn politidistrikt til sammenslått Bergen/Hordaland/Hardanger politidistrikt. Kommunene har en naturlig tilknytning til Bergensregion. Gulen og Solund har i en årrekke hatt vaksamarbeid med Masfjorden lensmannsdistrikt i Hordaland politidistrikt.

Eventuelle navneendringer på politidistrikt

Sammenslått Sogn og Fjordane politidistrikter benevnes Sogn og Fjordane politidistrikt.

Tabell 5.24: Fakta – foreslått politidistrikt

Sogn og Fjordane	
Folketall	107.725
Areal i km ²	18.138
Antall driftsenheter	23



Figur 5.29 Kartutsnitt Sogn og Fjordane - forslag til ny politidistriktsinndeling

Lokalisering

Etter departementets oppfatning fremstår både Flora, Førde og Sogndal som egnede lokaliseringer for politidistriktsledelsen for et samlet Sogn og Fjordane politidistrikt. Valg av lokaliseringssted har i dette tilfellet vært vanskelig, men departementet har etter en samlet vurdering gått inn for Sogndal. I valget mellom Flora og Sogndal har departementet lagt avgjørende vekt på at Sogndal har nye og moderne lokaliteter som kan benyttes av politidistriktledelsen for sammenslått Sogn og Fjordane, uten at det krever bygningsmessige eller kostnadsmessige endringer.

Førde har en mer sentral beliggenhet i Sogn og Fjordane enn både Flora og Sogndal, men en eventuell etablering må i tilfelle tilpasses tidspunktet for utløpet av nåværende husleieavtaler for Førde lensmannsdistrikt i 2004 og politidistriktsledelsen i Fjordane (Flora) i 2005. Flora er fylkets største kommune, men kan i forhold til transport langs vei mellom driftsenhetene og politidistriktsledelsen ikke sies å være åpenbart geografisk mer sentral enn Sogndal, sett i forhold til driftsenhetene i et sammenslått politidistrikt. Imidlertid har Fjordane politidistrikt etablert egen operasjonssentral ved Flora politistasjon. Operasjonssentralen kan innenfor de ressursrammene som politidistriktene samlet vil disponere, kunne dekke denne funksjonen for hele Sogn og Fjordane. Ved valg av Sogndal som lokaliseringssted, må det påregnes en viss intern omfordeling av personellressursene.

Domstolenes plassering

Politidistriktene vil i henhold til stortingsmeldingen "Førsteinstansdomstolene i fremtiden sokne til domstolene i Førde, Sogndal og Volda.

5.3.13 Møre og Romsdal

5.3.13.1 Sunnmøre, Romsdal og Nordmøre politidistrikter

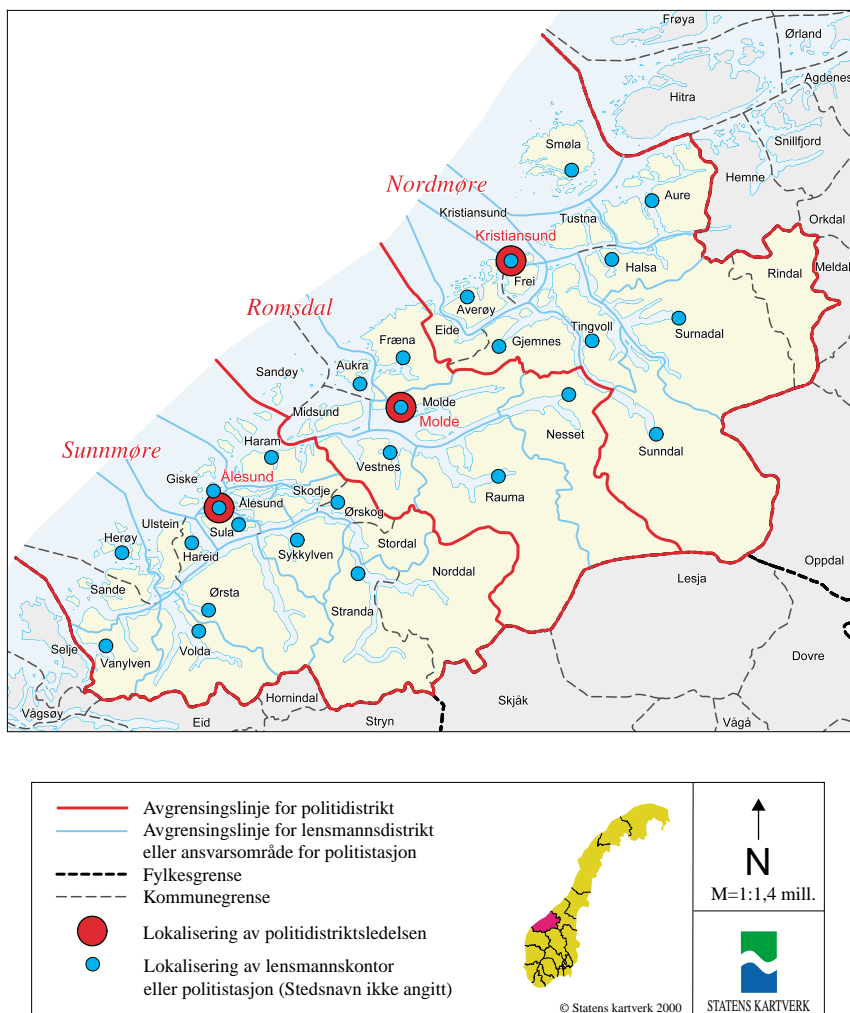
I Møre og Romsdal finner man en senterstruktur med tre markerte sentre; Ålesund på Sunnmøre, som det største, Molde i Romsdal og Kristiansund på Nordmøre. Sammenlignet med disse tre blir fylkets øvrige sentre av forholdsvis små. De viktigste av de øvrige er de komplementære sentrene Ørsta og Volda, og ellers Ulstein og Sunndal. Herøy, Stranda, Rauma og Surnadal som også har også større tettsteder, men er ingen reelle sentre for omegnskommuner i en sysselsettingssammenheng.

Ålesund framstår som det mest markerte innpendlingssenteret med sine fire omlandskommuner, der tre kan kalles forsteder. På grunn av omfattende kommuneendringer på slutten av 1970-tallet kan ikke pendlingsnivået i omegnskommunene sammenlignes med i dag. For Kristiansunds del fremstår Frei som forstadskommune både nå og i 1970, mens et par andre kommuner er mer løselig knyttet opp mot byen. For Moldes del har det siden 1970 vokst fram hele fem pendlingskommuner, mens det tidligere, ikke fantes en eneste. Ulstein og Sunndal har fått hver sin pendlingskommune etter 1970.

Av de tre sentrene i Møre og Romsdal kan en forvente ytterligere vekst i Ålesund og Molde, men stagnasjon i Kristiansund. Med unntak av for Ullsteins vekst, er det forholdsvis begrensede innbyggertallsmessige endringer for de øvrige sentrene.

Tabell 5.25: Fakta – nåværende politidistrikter

	Sunnmøre	Romsdal	Nordmøre
Folketall	126.543	56.237	60.378
Areal i km ²	5.256	3.800	6.122
Antall driftsenheter	12	6	9



Figur 5.30 Kartutsnitt Møre og Romsdal fylke – nåværende politidistriktsinndeling

Polititjenesten i Møre og Romsdal fylke er organisert i 3 politidistrikter, som igjen er inndelt i 27 driftsenheter (lensmannskontorer og politistasjoner).

Sunnmøre politidistrikt

Politidistriktet dekker de sørlige områdene av Møre og Romsdal fylke med noe over halvparten av fylkets befolkning, og er således det største politidistriktet i fylket. Av distriktets befolkning bor ca. 38.000 i Ålesund, ca. 20.000 i Ørsta/Volda regionen, og ca. 20.000 i Ulstein/Herøy-regionen. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Ålesund, som er den største kommunen/byen i fylket.

Romsdal politidistrikt

Politidistriktet dekker midtre deler av Møre og Romsdal fylke, herunder Molde by som er fylkeshovedstad. Noe over halvparten av befolkningen er bosatt utenfor Molde kommune. Kommunikasjonsmessig har distriktet mange ferge-, bro- og tunnelforbindelser. Om natten foregår utrykninger til en mindre del av distriktet med politiets egen båt, eventuelt med innleid skyssbåt. Av distriktets åtte kommuner er det kun to som nås uten fergeforbindelse. Vegforbindelsen mellom Kristiansund og Molde er fergefri. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Molde.

Nordmøre politidistrikt

Politidistriktet dekker den nordlige delen av Møre og Romsdal fylke, og består av de kommunene som tradisjonelt er betegnet som Nordmøre. Distriktet grenser i sør mot Romsdal politidistrikt og i nord/øst mot Uttrøndelag politidistrikt. Kristiansund er den eneste bykommunen i distriktet, men kommunesenteret i Sunndal kommune har et bymessig preg. For øvrig er bosettingen mer spredt. Kommunikasjonsmessig knyttes distriktet sammen med en rekke større broer, tunnel, ferge- og hurtigbåtforbindelser. Politidistriktet er tillagt kontinentalsokkelansvar mellom 62 og 65,3° nord. Ansvar for kontinentalsokkelen innebærer både etterforskning og påtale av straffesaker, samt beredskaps- og planarbeid i forhold til ulykker, terror/sabotasje og miljøaktivisme. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Kristiansund.

Politidistriksutvalgets forslag

Et samlet utvalg gikk inn for å opprettholde Sunnmøre politidistrikt. Utvalget viste til at Sunnmøre politidistrikt har en hensiktsmessig arrondering og et akseptabelt kontrollspenn. Utvalget vurderte, men fremmet ikke forslag, om at Vestnes lensmannsdistrikt burde innlemmes i Sunnmøre politidistrikt. Når det gjelder Romsdal og Nordmøre politidistrikter gikk flertallet inn for sammenslåing, mens ett av utvalgsmedlemmene gikk inn for å opprettholde politidistriktene. Utvalget vurderte også endring av grensene mellom Nordmøre og Uttrøndelag politidistrikter, men uten at dette ble foreslått.

5.3.13.2 Departementets forslag

1. *Nordmøre politidistrikt slås sammen med deler av Romsdal politidistrikt (unntatt Vestnes lensmannsdistrikt som vil inngå i Sunnmøre politidistrikt).*
2. *Deler av Sunnmøre politidistrikt (Vannylven lensmannsdistrikt) slås*

sammen med nytt Sogn og Fjordane politidistrikt og deler av Romsdal politidistrikt (Vestnes lensmannsdistrikt).

5.3.13.3 Høringsuttalelser

Politimesteren i Sunnmøre støtter utvalgets forslag om å opprettholde Sunnmøre politidistrikt som eget politidistrikt. Dersom Romsdal og Nordmøre politidistrikter slås sammen, er politimesteren åpen for å diskutere en overføring av lensmannsdistriktene sør for Romsdalsfjorden.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal går inn for å slå sammen Nordmøre og Romsdal politidistrikter. Han mener dette vil legge til rette for en god ressursdisponering, men peker på at man bør sørge for at påtalemyndigheten fortsatt vil være representert i begge byene. Kommunene er delt i sitt syn på sammenlåing.

Statsadvokaten viser til at både Nordmøre og Romsdal begge er meget vel fungerende politidistrikter, med relativt høy oppklaringsprosent og kort saksbehandlingstid. Videre viser statsadvokaten til at kommunikasjonene innenfor et eventuelt sammenslått politidistrikt vil bli relativt tidkrevende. Som eksempel er det vist til at reisetiden fra Kristiansund til Vestnes (lengst syd i et eventuelt sammenslått politidistrikt) er ca. 2 timer. Tilsvarende reisetid er det mellom Molde og Smøla (lengst nord i et eventuelt sammenslått politidistrikt). Statsadvokaten har også pekt på at en eventuell sammenslåing vil måtte innebære at det opprettholdes en representasjon fra retts- og påtaleenheten i begge byer, for å kunne ivareta en forsvarlig publikumsservice. Statsadvokaten er også av den oppfatning, at begge byene har lang tradisjon i å ha «egen» politimester, og at publikum som ønsker å møte politimesteren ikke bør henvises til så lange reiseavstander som det vil bli innenfor et sammenslått politidistrikt.

Politimesteren i Nordmøre viser til at distriktene samarbeider godt på de felter der dette faller naturlig, herunder bekjempelsen av felles kriminalitet mellom distriktene, særlig knyttet til deler av narkotikamiljøene i byene Kristiansund og Molde. Denne kriminaliteten har imidlertid etter politimesterens oppfatning forbindelser til Oslo og det sentrale østlandsområdet. Vinningskriminaliteten er i større grad enn i Romsdal, knyttet opp mot kriminelle miljø i Trøndelagsregionen. Når det gjelder spørsmålet om påtalemyndighetens plassering, viser politimesteren til at Strukturutvalget for domstolene har foreslått at dagens ordning med to herredsretter skal opprettholdes. Ved en eventuell sammenslåing av politidistriktene vil påtalemyndigheten måtte forholde seg til to domstoler. Dette er i følge politimesteren svært uheldig, og vil hemme en effektiv straffesaksavvikling.

Flere høringsinstanser legger forholdsvis stor vekt på befolkningens tilhørighet. Både politimesteren i Nordmøre og politimesteren i Romsdal peker på at befolkningen har sterke kulturelle bindinger til sine respektive regioner.

Politimestrene viser til at begge distriktene har et hensiktsmessig kontrollspenn, med henholdsvis 6 og 9 driftsenheter. Et sammenslått politidistrikt vil få 15 driftsenheter noe, som i følge politimestrene vil ha negative konsekvenser i forhold til en effektiv oppgaveutførelse, styring og administrasjon.

5.3.13.4 Departementets vurderinger

Etter departementets syn har Sunnmøre politidistrikt en hensiktsmessig arrondering og departementet går inn for at politidistriktet opprettholdes med enkelte justeringer. Vestnes lensmannsdistrikt foreslås overført fra Romsdal politidistrikt til Sunnmøre politidistrikt. I sin vurdering har departementet lagt vekt på at Vestnes lensmannsdistrikt av geografiske og kommunikasjonsmessige årsaker bør innlemmes i Sunnmøre politidistrikt. Det er etablert vaksamarbeid med Ørskog lensmannsdistrikt i Sunnmøre politidistrikt. Det er landfast forbindelse mellom Vestnes og Ålesund, hvor politidistriktsledelsen i Sunnmøre er lokalisert. Kommunikasjonen mellom Vestnes og Molde foregår derimot med ferje.

Departementet går videre inn for at Vanylven lensmannsdistrikt overføres fra Sunnmøre til Fjordane politidistrikt. Politimesteren i Fjordane har i sin uttalelse vist til at Vanylven geografisk og kommunikasjonsmessig er vanskelig tilgjengelig fra Sunnmørskommunene, og at politioperative samarbeidsløsninger må knyttes opp mot enheter innenfor Fjordane politidistrikt. Vanylven lensmannsdistrikt har i en årrekke hatt vaksamarbeid med Vågsøy og Selje lensmannsdistrikter i Fjordane politidistrikt, og departementets forslag vil innebære en tilpasning av distriktsinndelingen i forhold til de samarbeidsløsninger som praktiseres i området.

Departementet foreslår sammenslåing av Nordmøre og Romsdal politidistrikter. Samlet sett fremstår det som lite rasjonelt å opprettholde separate politidistriktsledelser for to så vidt små politidistrikter. Avstanden mellom Kristiansund og Molde, hvor politidistriktsledelsene i dag er lokalisert, er ca. 70 km.

Departementet har videre lagt vekt på at det er en viss kriminalitetssammenheng mellom Nordmøre og Romsdal politidistrikter, spesielt nevnes utviklingen innen enkelte narkotikamiljøer. Det er etablert samarbeidsordninger på tvers av dagens politidistriktsgrenser. Molde politistasjon har vaksamarbeid med Nesset lensmannsdistrikt og Gjemnes og Eide lensmannsdistrikt i Nordmøre politidistrikt. Nødtelefonen er for dette vaksamarbeidsområdet terminert til Molde.

I sin vurdering av sammenslåing mellom Nordmøre og Romsdal politidistrikter har departementet blant annet tatt hensyn til at ferjesambandet fortsatt er en viktig del av vegnettet i Møre og Romsdal. Til sammen er det 28 ferjestrekninger med 70 ferjekaier som knytter sammen riks- og fylkesvegnettet i fylket. Kommunikasjonsforholdene internt i politidistriktet vil imidlertid først og fremst ha betydning i forhold til de ansattes reisevirksomhet, herunder deltakelse i ledergruppemøter og påtalemyndighetens rettsoppmøter. Enkelte høringsinstanser har vist til at publikum ved en sammenslåing, vil få lengre reiseavstand i de tilfeller de ønsker å møte politimesteren, andre i politidistriktsledelsen eller noen ved retts- og påtaleenheten. Det er departementets oppfatning at publikum i det alt vesentlige fortsatt vil forholde seg til det lokale lensmannskontor/politistasjon og at publikum bare unntaksvis har behov for personlig møte med representanter fra politidistriktsledelsen. Departementet vil minne om at bakgrunnen for de senere omorganiseringstiltak innenfor politi- og lensmannsetaten, har vært å legge flest mulig oppgaver ut til lensmannskontorene/politistasjonene. Flere politidistrikter har i denne sammenheng lag opp til ordninger hvor den enkelte driftsenhet saksbehandler ulike typer forvaltningssaker og treffer avgjørelser så langt loven gir adgang til det.

Bakgrunnen for disse endringene er i første rekke et ønske om å kunne tilby publikum et best mulig tilbud, uavhengig av om de er bosatt i nærheten av politidistriktsledelse eller ikke.

Navneendringer på politidistrikt

Sammenslått Nordmøre og Romsdal politidistrikter benevnes Nordmøre og Romsdal politidistrikt. Det foreslås ikke navneendring for Sunnmøre politidistrikt.

Tabell 5.26: Fakta – foreslåtte politidistrikter

	Nordmøre og Romsdal	Sunnmøre
Folketall	110.085	129.489
Areal i km ²	9.568	5.271
Antall driftsenheter	14	12



Figur 5.31 Kartutsnitt Møre og Romsdal fylke - forslag til ny politidistriktsinndeling

Lokalisering

Både Molde og Kristiansund fremstår som egnede lokaliseringalternativer for et sammenslått Nordmøre og Romsdal politidistrikt. Etter en samlet vurdering går departementet inn for at politidistriktsledelsen lokaliseres til Kristiansund, som har en relativt sentral beliggenhet i forhold til driftsenhetene i politidistriktet. I sin vurdering har departementet lagt vekt på at Nordmøre politidistrikt har kontinentalsokkelansvar. Politimesteren og enkelte nøkkelpersoner som utgjør ledelsesapparatet i større aksjoner som redning og terroranslag og lignende, bør generelt sett for de politidistrikter som har kontinentalsokkelansvar, lokaliseres på samme sted som den påtale- og politimesige ekspertisen. Dette gjelder politidistriktene Stavanger, Nordmøre, Helgeland og Tromsø.

Molde er fylkeshovedstad for Møre og Romsdal fylke. Samarbeidsrelasjonene mellom politidistriktsledelsen og fylkesmannen er imidlertid i dag ikke mer omfattende enn at eventuelt andre og mer tungtveiende hensyn, som for eksempel oppgavene knyttet til kontinentalsokkelansvaret, tilsier at Kristiansund bør foretrekkes i dette tilfellet.

Domstolenes plassering

Politidistriktene vil i henhold til stortingsmeldingen "Førsteinstansdomstolene i fremtiden" sokne til domstolene i Kristiansund, Molde, Ålesund og Volda.

5.3.14 Sør-Trøndelag

5.3.14.1 Uttrøndelag og Trondheim politidistrikter

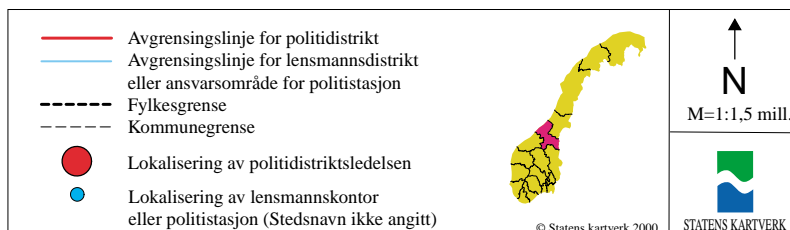
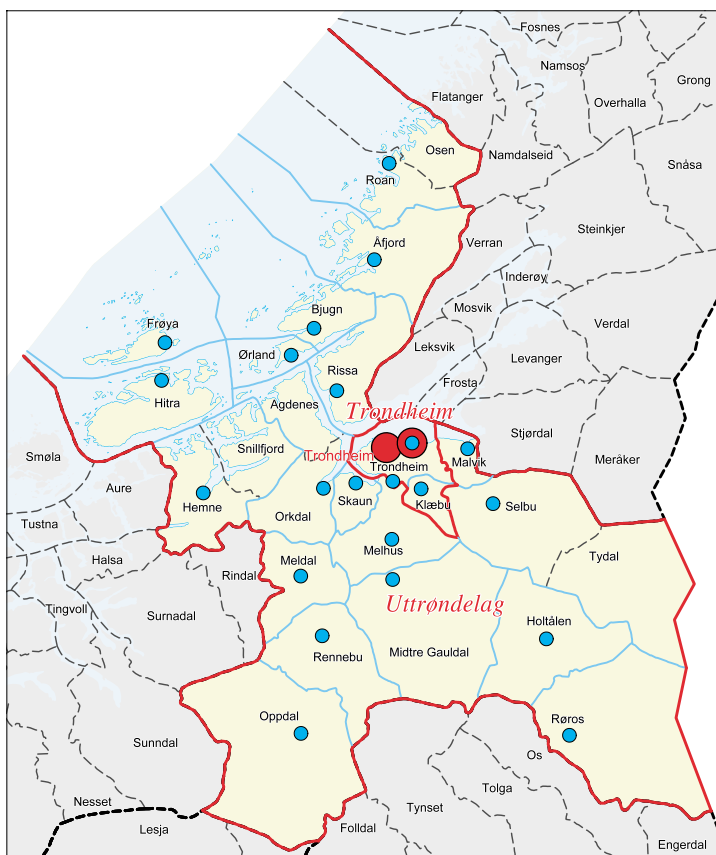
Sør-Trøndelag er sentermessig sterkt dominert av Trondheim. Det finnes her en lignende situasjon som for Bergen; der en enkelt by fra gammelt av har vært så dominerende at ingen større sentre ellers har vokst fram. Utover Trondheim er Orkdal med tettstedet Orkanger, det viktigste senteret i fylket. Hemne, Ørland og Røros kan også ses som mindre senterkommuner, mens Oppdal sysselsettingsmessig har liten betydning ut over egen kommune.

Av kommunene rundt Trondheim, skiller de fire rene nabokommunene Malvik, Klæbu, Melhus og Skaun seg ut som byens forsteder, noe de enten også var i 1970 eller var forholdsvis nær å oppfylle kriteriene for å kunne være. Pendlingsnivået har vokst i perioden. For andre kommuner er det små endringer i pendlingsstatus. Orkdal har ikke noen rene pendlingskommuner rundt seg. Det har imidlertid de mindre sentrene Hemne, Ørland og Røros nå. Disse små omlandene er blitt utviklet etter 1970. Orkdal fremstår imidlertid som det vesentligste senteret vest for Trondheim på sørsiden av Trondheimsfjorden.

Den fortsatte befolkningsveksten i Sør-Trøndelag skjer hovedsakelig i Trondheim og byens forstadskommuner. Av øvrige sentre blir veksten i innbyggertallet, ifølge Statistisk sentralbyrå, størst i Orkdal, men også Ørland, Røros og Oppdal kan forvente en relativt stor vekst. For Ørlands del vil utviklingen måtte ses i forhold til framtidig organisering av Forsvaret.

Tabell 5.27: Fakta – nåværende politidistrikter

	Utrøndelag	Trondheim
Folketal	109.118	153.734
Areal i km ²	18.304	527
Antall driftsenheter	19	4



Figur 5.32 Kartutsnitt Sør-Trøndelag fylke – nåværende politidistriktsinndeling

Polititjenesten i Sør-Trøndelag fylke er organisert i 2 politidistrikter, som igjen er inndelt i 23 driftenheter (lensmannsdistrikter og politistasjoner).

Uttrøndelag politidistrikt

Uttrøndelag politidistrikt har polititjenesten i Sør-Trøndelag fylke, bortsett fra i kommunene Trondheim og Klæbu. Politidistriktsledelsen for Uttrøndelag og Trondheim politidistrikter er lokalisert til forskjellige lokaler i Trondheim.

Trondheim politidistrikt

Trondheim politidistrikt ivaretar polititjenesten i Klæbu og Trondheim kommuner. I tilknytning til Trondheim politidistrikts planer om nytt politihus i Trondheim, har departementet lagt til grunn at de to politidistriktene skal inn i samme bygg og blant annet ha felles administrasjon. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Trondheim.

Politidistriktsutvalgets forslag

Et samlet utvalg gikk inn for å slå sammen Uttrøndelag og Trondheim politidistrikter, dog slik at Bjørnør lensmannsdistrikt som dekker Osen og Roan kommuner, overføres til Namdal politidistrikt. Denne inndelingen vil gi et kontrollspenn på 23 driftsenheter, men utvalget mente at det bør tillegges betydning at flere driftsenheter i Uttrøndelag er svært små. Politimesteren i Uttrøndelag har for øvrig tatt initiativ overfor departementet til å redusere antallet driftsenheter i distriktet. Videre la utvalget vekt på at det er en klar kriminalitetssammenheng mellom Trondheim og flere lensmannsdistrikter i Uttrøndelag. For øvrig er distriktsledelsen for Trondheim og Uttrøndelag politidistrikter begge lokalisert i Trondheim.

Utvalget mente at Bjørnør lensmannsdistrikt bør organiseres under Namdal politidistrikt fordi Roan og Osen kommuner har større tilhørighet til Nord-Trøndelag rent kommunikasjonsmessig.

5.3.14.2 Departementets forslag

Trondheim politidistrikt slås sammen med deler av politidistriktene Inntrøndelag (Stjørdal og Meråker lensmannsdistrikter) og Uttrøndelag, med unntak av Bjørnør lensmannsdistrikt.

5.3.14.3 Høringsuttalelser

Politimestrene i Trondheim og Uttrøndelag går inn for at politidistriktene slås sammen. I høringsuttalelsene blir det blant annet vist til at de kriminelles bevegelsesmønster gjør at man bør se Sør-Trøndelag fylke under ett. Det er allerede etablert et felles analysesystem.

5.3.14.4 Departementets vurderinger

I likhet med flere av høringsinstansene, har departementet lagt vekt på at det i forhold til arronderingen av politidistriktene i Sør-Trøndelag, er lite rasjonelt

med to politidistriktsadministrasjoner i en region med relativt mange overlappende og funksjonelt sammenfallende politimessige oppgaver. Det er allerede etablert samarbeidsordninger mellom politidistriktene, blant annet knyttet til felles nødtelefonbetjening og bruk av felles arrest. En fullstendig integrering vil etter departementet oppfatning legge til rette for en enda bedre utnyttelse av ressursene. Departementet vil særlig vise til at driftsenhetene i Utrøndelag vil kunne dra betydelig nytte av den spisskompetansen som større enheter, som for eksempel Trondheim, har innenfor blant annet etterforskning av sedelighetssaker, økonomisk kriminalitet, narkotikasaker mv. Departementet går videre inn for at Stjørdal og Meråker lensmannsdistrikter overføres fra Inntrøndelag til det sammenslåtte politidistriktet i Sør-Trøndelag. Stjørdal og Meråkers tilhørighet til Inntrøndelag politidistrikt er i dag mer å betrakte som en konsekvens av dagens fylkesinndeling mellom Trøndelagsfylkene enn å være naturlig, ut fra dagens samfunnsstruktur og kriminalitetsbilde.

Trondheim Lufthavn Værnes ligger i Stjørdal kommune. Flyplassen har et relativt stort antall nasjonale og internasjonale flyforbindelser. Polititjenesten ivaretas av Stjørdal lensmannskontor som har et tjenestested på lufthavnområdet. Til daglig er politiets oppgaver på lufthavna hovedsakelig knyttet til ordenstjeneste som ivaretas av eget personell. Det er imidlertid forutsatt i politiets planverk at Trondheim politidistrikt gir bistand ved spesielle oppdrag ("skarpe oppdrag"). I treningssammenheng, herunder samkjøring mellom denne bistandsenheten og politiets personell på lufthavnområdet, vil det være hensiktsmessig at det samlede ansvaret for denne delen av politiets tjeneste blir samlet under en felles ledelse.

I sin vurdering har departementet videre lagt til grunn at kommunikasjonene mellom Stjørdal og Trondheim er svært gode og at befolkningen i Stjørdal tradisjonelt har hatt større tilhørighet til Trondheim enn til Steinkjer. Tilhørigheten til Inntrøndelag politidistrikt må som nevnt ses i sammenheng med dagens fylkesinndeling, og er i mindre grad tilpasset dagens samfunnsstruktur og kriminalitetsbilde. Det samme kan langt på vei anføres med hensyn til Meråker kommune. Koordinering av innsatsen mot grenseoverskridende kriminalitet tilsier at det kan være hensiktsmessig at grenseovergangen i Meråker fortsatt tilhører samme politidistrikt som Trondheim Lufthavn.

Avstanden mellom Stjørdal og Trondheim er ca. 30 km, og ca. 90 km mellom Stjørdal og Steinkjer. Som vist til av Norsk institutt for by- og regionsforskning har Stjørdal sterke forbindelser og tilknytning til Trondheim, og ca. 12% av den samlede bosatte arbeidsstyrken pendler i retning landsdelscenteret Trondheim.

I sin vurdering har departementet lagt vekt på at akse langs E6 (Stjørdal – Malvik – Trondheim) har større kriminalitetssammenhenger, enn fra Stjørdal og nordover. Dette kan illustreres statistisk ved at det pågripes flere personer (med bopel i Stjørdal kommune) i Utrøndelag og Trondheim politidistrikter enn i Inntrøndelag politidistrikt. En annen akse vil være strekningen Meråker – Stjørdal – Trondheim. Det faller derfor naturlig for politiet i denne delen av Inntrøndelag politidistrikt å innrette samarbeidsordninger med politiet i Sør-Trøndelag.

Stjørdal lensmannsdistrikt er det største lensmannsdistriktet i Nord-Trøndelag og det kan innvendes mot departementets forslag at det nye Sør-Trøndelag politidistrikt vil bli stort, samtidig som det nye Nord-Trøndelag politidis-

trikt vil tape en relativt stor andel av ressursene. Det er imidlertid departementets oppfatning at de hensyn som taler for den foreslåtte løsningen, er av så vidt stor betydning i forhold til en effektiv og samordnet kriminalitetsbekjempelse generelt og politiberedskapen ved lufthavna spesielt, at det må tillegges større vekt enn fylkesinndeling, arealmessig og befolkningsmessig størrelse på politidistriktene. Lokale forhold tatt i betraktning, vil allikevel det nye Nord-Trøndelag politidistrikt ressursmessig fremstå som et riktig arrondert politidistrikt.

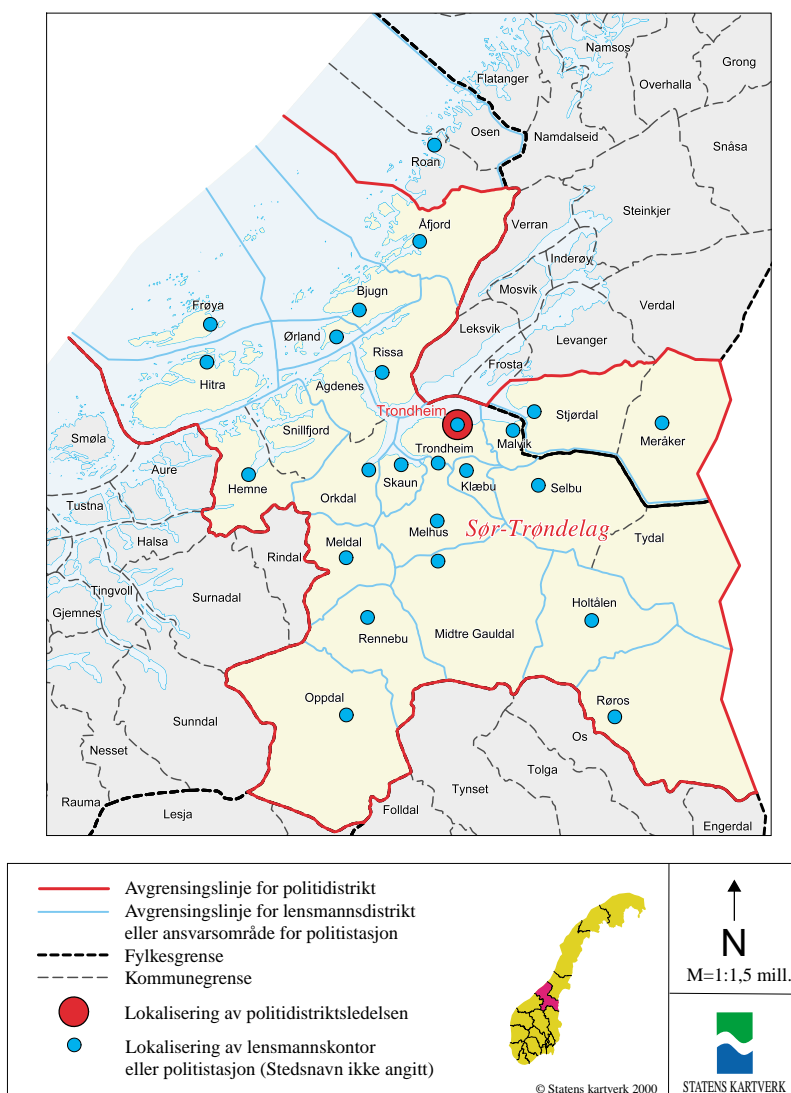
Endelig foreslår departementet at Bjørnør lensmannsdistrikt (Osen og Roan kommuner) overføres fra Uttrøndelag politidistrikt til sammenslått Namdal/Inntrøndelag politidistrikt. Enkelte høringsinstanser går i mot at Bjørnør lensmannsdistrikt overføres til Namdal politidistrikt. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag mener, sett ut fra et krisehåndteringssynspunkt, at overføring av Bjørnør lensmannsdistrikt vil være lite gunstig da fylkesmannen vil få et koordineringsbehov opp mot politimesteren i Namdal (Nord-Trøndelag) på dette området. Departementet ser at det i enkeltstående tilfeller vil kunne oppstå et noe utvidet koordineringsbehov for fylkesmannen, men er av den oppfatning at disse spørsmål ikke er av avgjørende betydning sett hen til de fordeler man vil oppnå i forhold til kriminalitetsbekjempelsen ved departementets forslag. Forslaget om overføring av Bjørnør lensmannsdistrikt til Namdal/Inntrøndelag politidistrikt og Stjørdal og Meråker lensmannsdistrikter til Trondheim/Uttrøndelag politidistrikt er i overensstemmelse med forslaget om ny domstolstruktur i dette området.

Navneendringer på politidistrikt

Trondheim politidistrikt sammenslått med deler av Inntrøndelag (Stjørdal og Meråker lensmannsdistrikter) og Uttrøndelag (unntatt Bjørnør lensmannsdistrikt) benevnes Sør-Trøndelag politidistrikt.

Tabell 5.28: Fakta – foreslått politidistrikt

	Sør-Trøndelag
Folketall	281.412
Areal i km ²	20.269
Antall driftsenheter	24



Figur 5.33 Kartutsnitt Sør-Trøndelag fylke - forslag til ny politidistriktsinndeling

Lokalisering

Den samlede politidistriktsledelsen forutsettes lokalisert til Trondheim som fremstår som naturlig bysenter innenfor det nye politidistriktet.

Domstolenes plassering

Politidistriktene vil i henhold til stortingsmeldingen "Førsteinstansdomstolene i fremtiden" sokne til domstolene i Brekstad og Trondheim.

5.3.15 Nord-Trøndelag

5.3.15.1 Inntrøndelag og Namdal politidistrikter

Nord-Trøndelag er preget av nokså jevnt store sentre i Namsos, Steinkjer, Levanger og Stjørdal, med Vikna som et mindre senter, og Verdal som et større sted uten noen kommuner i pendlingsområdet.

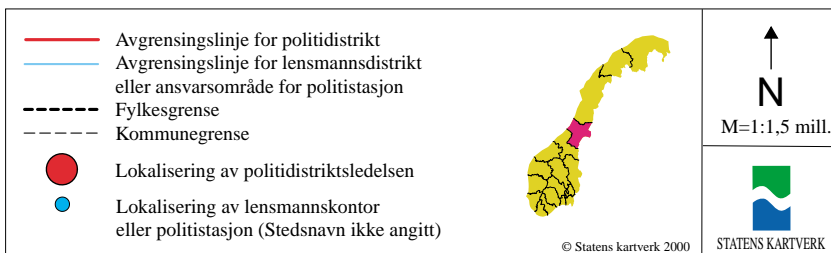
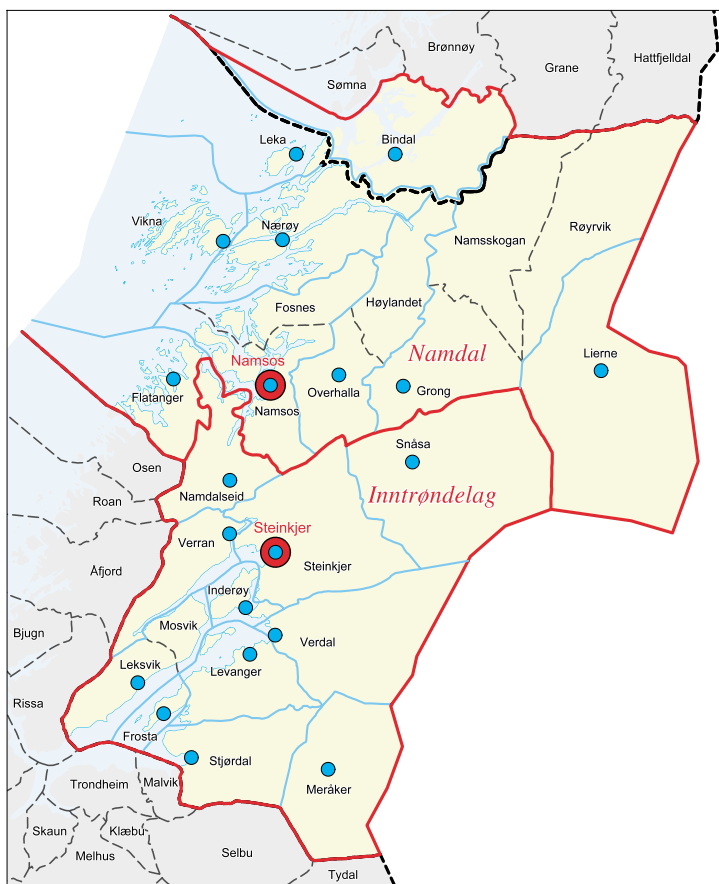
Som nokså små sentre, der alle unntatt Namsos ligger langs Trondheimsfjorden i et sammenhengende kommunebelte, framstår senterkommunene i fylket med nokså små pendlingsomland. For Steinkjers del har hovedsakelig Inderøy utviklet seg i denne retningen, og for Namsos sin del gjelder det Overhalla og Fosnes. I retning Levanger er pendlingen fra Frosta tiltagende, mens ingen kommuner vil kunne kalles en pendlingskommune til verken Stjørdal eller Verdal. Vikna har en viss pendling fra Nærøy. Stjørdal har sterke forbindelser til Trondheim.

Nord-Trøndelag har hatt en svak befolkningsvekst, og vil ifølge Statistisk sentralbyrå fortsatt ha en stigning i perioden fram mot 2020. Innad i fylket er store deler av befolkningen konsentrert i kommunene langs Trondheimsfjorden fra Stjørdal til og med Steinkjer, mens Namdalen er sparsomt befolket. Selv om Namsos er forventet å øke med om lag 1000 innbyggere fram til 2020, konsentreres veksten i fylket hovedsakelig til de mer tettbebygde områdene fra Stjørdal til og med Steinkjer.

Den største veksten ser ut til å komme i Stjørdal og Levanger. Særlig for Stjørdals del spiller nok nærheten til Trondheim inn og viser seg blant annet ved en pendling i retning landsdelssenteret på 12 prosent av den samlede bosatte arbeidsstyrken ved folke- og bolig tellingen i 1990. I denne kommunen oppstår riktignok mange arbeidsplasser i tilknytning til lokaliseringen nær Trondheim, deriblant knyttet til regionens flyplass på Værnes.

Tabell 5.29: Fakta – nåværende politidistrikter

	Inntrøndelag	Namdalen
Folketall	92.109	36.920
Areal i km ²	10.459	13.199
Antall driftsenheter	11	9



Figur 5.34 Kartutsnitt Nord-Trøndelag fylke - nåværende politidistriktsinndeling

Polititjenesten i Nord-Trøndelag fylke er organisert i 2 politidistrikter, som igjen er inndelt i 20 driftsenheter (lensmannsdistrikter og politistasjoner).

Inntrøndelag politidistrikt

Inntrøndelag politidistrikt dekker den sørlige delen av Nord-Trøndelag fylke og grenser i øst mot Sverige. Distriktet har i tillegg til Trondheim Lufthavn Værnes, 2 grenseoverganger til Sverige, herunder Storlien. Størst er befolkningkonsentrasjonen langs de urbaniserte områdene langs Trondheimsfjorden mellom Stjørdal og Steinkjer, hvor ca. 60% av fylkets befolkning er bosatt. Befolkningmessig er dette politidistriktet vesentlig større enn Namdal politidistrikt. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Steinkjer, hvor også fylkesadministrasjonen er lokalisert.

Namdal politidistrikt

Namdal politidistrikt dekker den nordlige delen av Nord-Trøndelag fylke og Bindal lensmannsdistrikt i Nordland fylke. Namsos, som er den største kommunen i politidistriktet, har en urbanisert bosetting. Distriktet for øvrig, har stort sett spredt bosetting. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Namsos.

Politidistriktsutvalgets forslag

Utvalget var delt i spørsmålet om politidistriktsinndelingen i Nord-Trøndelag. Halvparten av utvalgets medlemmer gikk inn for at Namdal og Inntrøndelag politidistrikter opprettholdes som i dag. Den andre halvparten av utvalget gikk inn for at Namdal og Inntrøndelag slås sammen.

Et samlet utvalg gikk inn for at Bjørnør lensmannsdistrikt overføres fra Uttrøndelag politidistrikt til Namdal politidistrikt - eventuelt «Nord-Trøndelag politidistrikt» (jf. kommentarer under «Sør-Trøndelag fylke»).

Utvalgsmedlemmene som ønsket sammenslåing av Namdal og Inntrøndelag politidistrikter, la vekt på at kontrollspennet innenfor et sammenslått politidistrikt kan forsvares fordi flere av driftsenhetene er svært små. De utvalgsmedlemmene som ønsket å opprettholde politidistriktsinndelingen i Nord-Trøndelag fylke, mente at kontrollspennet i et sammenslått politidistrikt ville bli noe for stort.

5.3.15.2 Departementets forslag

Namdal politidistrikt slås sammen med deler av politidistriktene Uttrøndelag (Bjørnør lensmannsdistrikt) og Inntrøndelag med unntak av Stjørdal og Meråker lensmannsdistrikter.

5.3.15.3 Høringsuttalelser

Politimesteren i Namdal, fylkesmannen i Nord-Trøndelag og enkelte kommuner går i sine uttalelser i mot en sammenslåing mellom Inntrøndelag og Namdal politidistrikter. Politimesteren i Inntrøndelag, Steinkjer kommune og Norges Lensmannslag er positiv til sammenslåing. Statsadvokaten i Trondheim har ikke avgitt høringsuttalelse om sammenslåingsspørsmålet.

Fylkesmannen viser i sin uttalelse til at hensynet til en mest mulig effektiv ressursutnyttelse isolert sett peker i retning av en sammenslåing av politidistriktene i Nord-Trøndelag. Imidlertid er fylkesmannen av den oppfatning, at ett sammenslått politidistrikt vil få et for stort kontrollspenn, noe som kan gå på bekostning av nærheten mellom det besluttede og utførende ledd i politiet.

Politimesteren i Inntrøndelag anbefaler at Nord-Trøndelag slås sammen til ett politidistrikt. Politimesteren viser til, at når utvalget foreslo sammenslåing av Romsdal og Nordmøre, Trondheim og Uttrøndelag, og Helgeland og Rana, er det vanskelig å forstå hvorfor halvparten av utvalget gikk inn for å opprettholde Namdal og Inntrøndelag som egne politidistrikter. Politimesteren mener at en sammenslåing vil gi åpenbare gevinster i form av redusert totalbehov for ressurser til intern administrasjon, og vil gi enda større gevinst i form av økt elasticitet i den ressurs som skal ta seg av primær oppgavene. Politimesteren viser til at det er vanskelig å forstå hvordan halvparten av utvalget kom fram til at et kontrollspenn på 24 driftsenheter er akseptabelt i Sør-Trøndelag, mens et spenn på 21 er for stort i Nord-Trøndelag. I følge politimesteren er kontrollspennet mindre viktig enn det mange hevder, for god ledelse er mer et spørsmål om å finne og ta i bruk de mekanismer og virkemidler som er de rette i den enkelte organisasjon enn antall driftsenheter.

Politimesteren viser videre til at det i diskusjonen om sammenslåing mellom politidistriktene har blitt fremhevet, at de små kommunene er så forskjellige fra de store i Nord-Trøndelag, og at en sammenslåing til ett politidistrikt vil representere et nærmest uoverkommelig styringsproblem. Politimesteren er uenig i dette og viser til at begge politidistriktene i dag har både bykommuner og svært grisgrendte landkommuner. I følge politimesteren er det for øvrig på det rene at forskjellen mellom Trondheim og de minste kommunene i Sør-Trøndelag er vesentlig større, uten at dette fra noe hold har avstedkommet protester mot sammenslåing. Etter politimesterens oppfatning vil et sammenslått Nord-Trøndelag politidistrikt derfor være et distrikt som både lar seg styre og administrere uten vesentlige problemer.

Politimesteren i Namdal viser i sin uttalelse til at det, bortsett fra lavt folketall og kriminalitetsnivå, er vanskelig å se hvilke andre av Politidistriktsutvalgets kriterier som trekker i retning av sammenslåing av politidistriktene i Nord-Trøndelag, og som i tilfelle vil gi et bedre tilbud overfor publikum.

På et generelt grunnlag har politimesteren i Namdal ment at kriteriene som ble brukt av Politidistriktsutvalget var svært "etatsrelaterte". Sammenslåing av distrikt vil blant annet være svært merkbart for de kommuner/byer som mister sin politimester. For disse byene vil flytting av politidistriktsledelsen representere kompetansetap, tap av arbeidsplasser og tap av samarbeidspartner. I følge politimesteren er det liten bevegelse av felles kriminelle over distriktsgrensene, og behovet for felles kompetanseutnyttelse innenfor kriminalitetsbekjempelsen er heller ikke åpenbar. For Namdals vedkommende knytter det spesielle kompetansebehovet seg særlig til politiets arbeid innenfor natur- og miljøkriminalitet, et saksfelt som søndre del av fylket har betydelig mindre av.

Politimesteren og flere av kommunene fremhever at det er lite sammenfallende kriminalitet mellom Namdal og Inntrøndelag politidistrikter, og at det er betydelige geografiske forskjeller.

Politimesteren i Namdal viser videre til at spennet i oppgavene ved en sammenslåing vil bli for stort mellom Stjørdal med storbynærhet og stor flyplass, og ytre del av Namdal med kystens utfordringer og indre del av Namdal med store naturområder og relasjoner til svensk side av riksgrensen. Politimesteren mener at en sammenslåing til ett politidistrikt dermed vil svekke politimesterens muligheter til å påvirke arbeidet med de mangeartede og sammensatte utfordringene.

Norges Lensmannslag har i sin uttalelse gitt støtte til sammenslåing, slik som foreslått av halvparten av utvalget.

5.3.15.4 Departementets vurderinger

Departementet har som utgangspunkt at politidistriktene i Nord-Trøndelag er relativt like med hensyn til areal og antall driftsenheter. Forskjellen mellom distriktene er først og fremst knyttet til antall innbyggere, hvor Inntrøndelag politidistrikt med ca. 92.000 innbyggere er betydelig større enn Namdal politidistrikt har ca. 37.300 innbyggere. Driftsenhetene i Namdal politidistrikt er gjennomgående små, mens det i Inntrøndelag er både små og flere store lensmannsdistrikter mellom Steinkjer og grensen mot Sør-Trøndelag fylke. I straffesakssammenheng kan dette illustreres ved at Stjørdal lensmannsdistrikt alene har registrert omtrent like mange forbrytelser pr år som hele Namdal politidistrikt. I 1999 ble det registrert henholdsvis 956 forbrytelser i Stjørdal lensmannsdistrikt og 1.070 i Namdal politidistrikt.

Det er departementets oppfatning at det samlet sett er lite rasjonelt å opprettholde Namdal som eget politidistrikt. I tillegg til at en sammenslåing vil frigjøre ressurser, vil departementet peke på at demografi, distriktsstruktur og mulighetene for en bedre kompetanseutnyttelse, tilsier sammenslåing.

Begge politidistriktene i Nord-Trøndelag har utfordringer knyttet til bekjempelse av natur- og miljøkriminalitet. Distriktene hver for seg har et relativt beskjedent antall straffesaker knyttet til denne typen kriminalitet. I Namdal politidistrikt ble det i 1998 registrert 76 miljøraker og i 1999 var antallet 77. Tilsvarende tall for Inntrøndelag var 65 i 1998 og 43 i 1999. Det er departementets oppfatning at en sammenslåing vil legge til rette for en kompetanseheving i arbeidet med å bekjempe blant annet denne typen kriminalitet.

Svært mye av trafikken gjennom Inntrøndelag og indre deler av Namdal politidistrikter går langs E6. E6 er hovedinnfartsåren til begge distriktene og Nord-Trøndelag fylke har betydelig gjennomfartstrafikk langs denne aksen. Dette vil også prege kriminalitetsbildet i området, særlig mellom lensmannsdistriktene i indre deler av Namdal politidistrikt og den nordlige delen av Inntrøndelag politidistrikt.

Når det gjelder kontrollspennet nevnes at flere av driftsenhetene er svært små - 11 av driftsenhetene har under 5.000 innbyggere. Departementet viser til de prinsipper en har lagt til grunn for samarbeid innenfor distriktene (jf. pkt. 4.2.2 og pkt. 6.6 kontrollspenn). Det vises for øvrig til at Stjørdal og Meråker lensmannsdistrikter (til sammen ca. 20.300 innbyggere) under behandlingen

av politidistriktsinndelingen i Sør-Trøndelag, er foreslått overført fra Inntrøndelag politidistrikt til et sammenslått Utrøndelag og Trondheim politidistrikt.

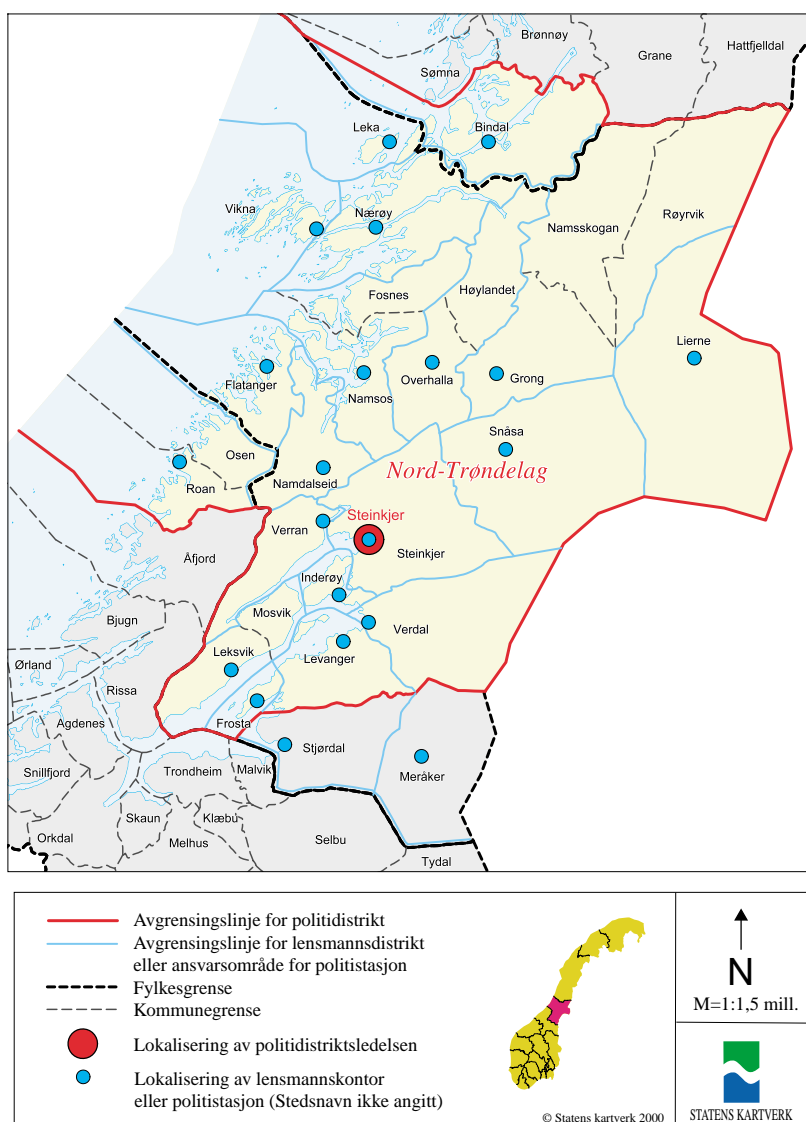
Avstanden mellom politidistriktsledelsene i Nord-Trøndelag er 74 km. Forutsatt at politidistriktsledelsen for et sammenslått politidistrikt lokaliseres til Steinkjer, vil allikevel driftsenheter med flere enn 5.000 innbyggere, i dagens Namdal politidistrikt ikke få lengre reisetid til politidistriktsledelsen enn i overkant av en time. Sett i forhold til landet for øvrig må dette anses som overkommelig. Publikums avstand til politiets tjenestesteder påvirkes ikke av endringene i politidistriktsledelsen.

Navneendringer på politidistrikt

Namdal politidistrikt sammenslått med deler av Inntrøndelag (unntatt Stjørdal og Meråker lensmannsdistrikter) og deler av Utrøndelag (Bjørnar lensmannsdistrikt) benevnes Nord-Trøndelag politidistrikt.

Tabell 5.30: Fakta – foreslått politidistrikt

	Nord-Trøndelag
Folketall	110.469
Areal i km ²	22.221
Antall driftsenheter	19



Figur 5.35 Kartutsnitt Nord-Trøndelag fylke - forslag til ny politidistriktsinndeling

Lokalisering

Politidistriktsledelsen lokaliseres til Steinkjer hvor også fylkesadministrasjonen er lokalisert. Steinkjer har en sentral lokalisering særlig i forhold til de største driftsenhetene i politidistriktet.

Domstolenes plassering

Politidistriktene vil i henhold til stortingsmeldingen "Førsteinstansdomstolene i fremtiden" sokne til domstolene i Namsos, Steinkjer, Brønnøysund og Brekstad.

5.3.16 Nordland

5.3.16.1 Helgeland, Rana, Bodø, Lofoten og Vesterålen og Narvik politidistrikter

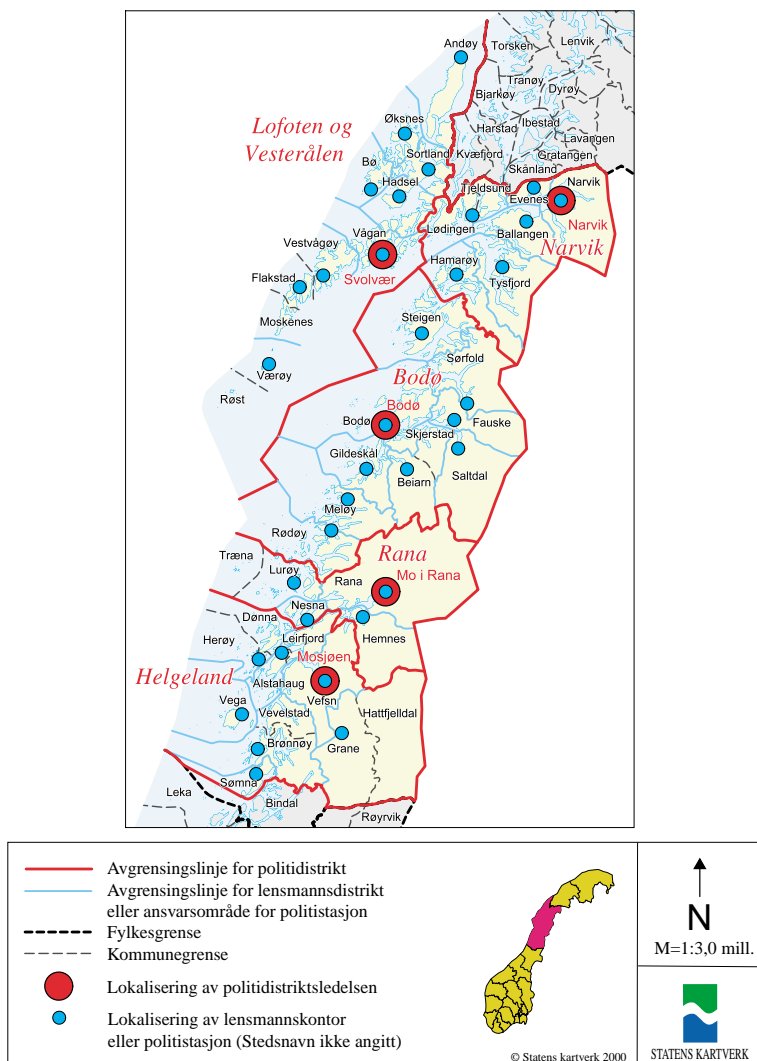
I Nordland utgjør Bodø det viktigste senteretsammen med Narvik og Mo (i Rana). Andre sentre i fylket er Brønnøysund, Mosjøen (i Vefsn), Sandnessjøen (i Alstahaug), Fauske og Svolvær (i Vågan). Ut over disse er Sortland et mindre senter, også i Meløy, Lødingen, Vestvågøy, Hadsel, Øksnes og Andøy er tettsteder av en viss størrelse.

Bodøs ledende stilling i sin region viser seg i pendlingssammenheng, i framveksten av tre pendlingskommuner siden 1970. Narvik og Rana (Mo) framstår med en hver. Det dreier seg om kommuner med til dels svært stort areal, slik at pendlingsavstanden blir relativt lang. På Helgeland finnes foruten Rana også en pendlingskommune knyttet til henholdsvis Brønnøy, Vefsn og Alstahaug. I Bodøregionen framstår Fauske som et mindre senter, der Sørfold er pendlingskommune. Alle pendlingsomlandene i fylket har vokst fram etter 1970.

Nordland har de siste tiårene hatt en svak befolkningsutvikling, til dels reduserte befolkningstall. Fram mot 2020 regner likevel Statistisk sentralbyrå med en vekst på 8000 innbyggere i fylket. Bodøs vekst vil også bli betydelig selv om byen har tappet sitt omland for innbyggere såpass kraftig, at det blir vanskelig å rekruttere like mange nye innbyggere i egen region som tidligere. Også Narvik kan forvente en viss vekst. Det samme ser vi i de øvrige senterkommunene, men for Rana, Fauske og Vågan kan det forventes et stabilt befolkningsnivå.

Tabell 5.31: Fakta – nåværende politidistrikter

	Helgeland	Rana	Bodø	Narvik	Lofoten og Vesterålen
Folketall	41.539	34.399	74.356	31.206	55.688
Areal i km ²	9.430	6.537	10.941	6.562	3.731
Antall driftsenheter	7	4	10	7	8



Figur 5.36 Kartutsnitt Nordland fylke – nåværende politidistriktsinndeling

Polititjenesten i Nordland fylke er organisert i 5 politidistrikter, som igjen er inndelt i 36 driftsenheter (lensmannsdistrikter og politistasjoner).

Helgeland politidistrikt

Politidistriktet grenser i syd mot Namdal politidistrikt i Nord-Trøndelag, og i nord mot Rana politidistrikt. Noe over halvparten av befolkningen er bosatt i tettstedene Sandnessjøen, Mosjøen og Brønnøysund. Fram til 1984 hadde politidistriktet også ansvaret for det området som i dag dekkes av Rana politidistrikt. Politidistriktet har kontinentalsokkelansvar i området mellom 65,30° N og 68,30° N. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Mosjøen (Vefsn kommune).

Rana politidistrikt

Politidistriktet dekker området mellom Helgeland og Bodø politidistrikt, og er landets yngste. Det ble utskilt fra Helgeland som eget politidistrikt i 1984. Anslagsvis 75% av befolkningen i politidistriktet er bosatt i Rana kommune, som har en urbanisert struktur. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Mo (Rana kommune).

Bodø politidistrikt

Politidistriktet er størst i Nordland fylke og skiller seg noe ut fra de øvrige politidistriktene i fylket ved at det i tillegg til et relativt stort omland også har polititjenesten i Bodø by med ca. 40 000 innbyggere. Bodø er kommunikasjonsknutepunkt både med hensyn til båt, jernbane og flytrafikk. Politimesteren i Bodø er leder for Hovedredningssentralen for Nord-Norge. Politidistriktsledelsen er lokalisert i Bodø.

Narvik politidistrikt

Politidistriktet ligger geografisk i grenseskillet mellom Nordland og Troms fylker. I sør grenser politidistriktet mot Bodø politidistrikt og i vest mot Lofoten og Vesterålen og Senja politidistrikter. Politidistriktet grenser i øst mot Sverige med blant annet Bjørnfjell grenseovergang, som er den mest trafikkerte i Nordland. I tillegg kommer person- og godstogforbindelse til Sverige. Under halvparten av befolkningen er bosatt i Narvik kommune. Bosettingsmønstret for øvrig er til dels spredt, men også i noen grad konsentrert om mindre tettsteder langs Ofotfjorden. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Narvik.

Lofoten og Vesterålen politidistrikt

Politidistriktet dekker regionene Lofoten og Vesterålen, og er befolkningsmessig nest størst i Nordland fylke. Kommunikasjonsmessig er Lofotregionen fortsatt avhengig av ferjeforbindelse til fastlandet. Befolkningen bor i all hovedsak spredt i mindre tettsteder, herunder utgjør Svolvær, Sortland, Stokmarknes og Leknes de største. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Svolvær.

Politidistriktsutvalgets forslag

Et flertall i utvalget gikk inn for å slå sammen Helgeland og Rana politidistrikter. Mindretallet ønsket å opprettholde dagens distriktsinndeling.

Et samlet utvalg gikk inn for å opprettholde Bodø politidistrikt, dog slik at Værøy og Røst lensmannsdistrikt overføres fra Lofoten og Vesterålen politidistrikt til Bodø politidistrikt. Et mindretall foreslo også å overføre Hamarøy lensmannsdistrikt i Narvik politidistrikt til Bodø politidistrikt.

Et flertall i utvalget gikk inn for å opprettholde Narvik politidistrikt som et «Indre politidistrikt», dog slik at det ble utvidet med Skånland og Salangen lensmannsdistrikter fra Senja politidistrikt. Videre gikk flertallet inn for å overføre Berg og Torsken og Tranøy lensmannsdistrikter fra Senja til Troms politidistrikt, deretter slå sammen det øvrige av Senja politidistrikt med Lofoten og Vesterålen politidistrikt til et «Ytre politidistrikt», og overføre deler av Lødingen og Tjeldsund lensmannsdistrikt, som omfattes av Lødingen kommune, til Lofoten og Vesterålen politidistrikt. I en særmerknad fra mindretallet heter det blant annet at man burde vurdere å slå sammen Lofoten og Vesterålen, Senja og Narvik politidistrikter. Mindretallet pekte på at dersom det skal opprettholdes fire politidistrikter i Nordland og Sør-Troms bør Narvik og Senja politidistrikter slås sammen, med unntak av de foreslåtte overføringene, og Lofoten og Vesterålen politidistrikt bestå som eget distrikt.

5.3.16.2 Departementets forslag

1. *Helgeland og Rana politidistrikter slås sammen.*
2. *Bodø politidistrikt slås sammen med deler av politidistriktene Narvik (Hamarøy lensmannsdistrikt) og Lofoten og Vesterålen (Værøy og Røst lensmannsdistrikt)*
3. *Politidistriktene Lofoten og Vesterålen (unntatt Værøy og Røst lensmannsdistrikt), Narvik (unntatt Hamarøy lensmannsdistrikt) og Senja (unntatt Tranøy, og Berg og Torsken lensmannsdistrikter) slås sammen.*

Flere sentrale høringsinstanser har gått imot enkelte av utvalgets forslag om endringer av politidistriktsinndelingen i Nordland fylke. Statsadvokaten støtter imidlertid forslaget om sammenslåing av Rana og Helgeland. Politimesteren i Narvik og statsadvokaten i Nordland støtter flertallsforslaget med hensyn til å opprettholde Narvik som eget politidistrikt, samt sammenslåing av Senja og Lofoten og Vesterålen politidistrikter. Et gjennomgående alternativt forslag er å slå sammen Narvik og Senja politidistrikter, og la Lofoten og Vesterålen bestå som i dag. Statsadvokaten for Troms og Finnmark mener politidistriktene primært bør bestå, eventuelt med mindre grensereguleringer.

5.3.16.3 Høringsuttalelser – Helgeland/Rana

Politimestrene i Rana og Helgeland er i sine uttalelser negativ til sammenslåing av distriktene. Politimesteren i Rana viser blant annet til at distriktet rent arealmessig er stort. Basert på befolkningsgrunnlaget i de to distriktene, er politimesteren av den oppfatning at det kan ligge til rette for en sammenslåing, men at dette ikke bør være avgjørende. Videre viser politimesteren til at 13 driftsenheter på et generelt grunnlag, kan være et relativt akseptabelt kontrollspenn, men tatt i betraktning av de betydelig oppgavene politidistriktet vil

stå overfor innen industri, sjøfart og forbindelseslinjer østover, vil det kreve konsentrasjon og en prioritering av innsatsen som ansvaret for et stort antall underliggende driftsenheter kan vanskeliggjøre. Både politimesteren i Rana og politimesteren i Helgeland viser ellers til at distriktene har lite felles kriminalitet og at de har høy oppklaringsprosent.

Statsadvokaten i Nordland har i sin høringsuttalelse lagt vekt på, at et sammenslått distrikt samlet vil få stabilt bedre etterforskningsmessig og påtalemessig kapasitet, og at dette i forhold til straffesaksbehandlingen over tid, vil gi positive utslag. Videre gis det i uttalelsen uttrykk for at ledelsen bør lokaliseres til Mo. Statsadvokaten har pekt på at begge distriktene er små og at det har vært vanskelig å etablere en stabilt god påtalesfunksjon i de to politidistriktene.

5.3.16.4 Departementets vurderinger – Helgeland/Rana

Rana politidistrikt ble skilt ut fra Helgeland politidistrikt som eget politidistrikt i 1984. Fram til ca. 1950 var Mosjøen (Vefsn kommune) det naturlige sentrum i Helgelandsregionen. Både næringsforhold og kommunikasjonsforhold bidro til dette. Mosjøen hadde den gang ca. 5.000 innbyggere, mens det i Rana bodde knapt 2.000. I løpet av 1950 og 60-årene ble både Norsk Jernverk og Koksverket bygget, og Rana vokste fram til 1983 til ca. 22.000 innbyggere. Rana har i dag ca. 25.243 innbyggere og Vefsn ca. 13.579. Denne utviklingen har også avspeilet seg i polititjenesten, og industriutviklingen i Rana kommune førte med seg et samfunn i vekst med mye til- og fraflytting, stor økonomisk aktivitet og påfølgende utfordringer for politiet. Vefsn-samfunnet gjennomgikk derimot en mer moderat vekst.

Da Rana politidistrikt ble etablert ved kgl. res. av 21. oktober 1983, hadde delingssspørsmålet vært diskutert i en årrekke. Bakgrunnen for at det ble etablert eget politidistrikt i Rana var hovedsakelig knyttet til behovet for bedre polititjeneste i Rana kommune, og da særlig i tettstedet Mo. Konsekvensene for politidistriktet for øvrig ble mindre vektlagt, ut over at det ble pekt på at publikum i Rana og omkringliggende kommuner ville kunne oppnå raskere behandling av forskjellige forvaltningssaker, og i noen grad også raskere straffesaksavvikling.

Departementet foreslår at Rana og Helgeland politidistrikter slås sammen. Det er etter departementets oppfatning lite rasjonelt å opprettholde disse politidistriktene som egne enheter. I tillegg til de generelle prinsipper som legges til grunn for sammenslåingsforslagene vil departementet særlig vise til at sammenslått politidistrikt vil ha bedre forutsetninger for å håndtere de etterforskningsmessige og påtalemessige oppgavene.

I sin vurdering har departementet lagt vekt på at Helgeland og Rana politidistrikter har flere likhetstrekk. Både Mosjøen og Mo i Rana er industrisamfunn. Omlandet er gjennomgående bestående av kommuner langs kysten, men omfatter også store fjellområder med grense mot Sverige. I forhold til kriminalitetssammenhenger vises til at kriminaliteten i det alt vesentlige er relativt sammenfallende i de to politidistriktene. Den distriktsovergripende kriminaliteten mellom Helgeland og Rana politidistrikter er liten og vil i all hovedsak være knyttet til hovedtrafikkåren E6, som går gjennom begge distriktene.

Fremkommeligheten på E6 over Korgfjellet kan i enkelte perioder av vinterhalvåret være noe redusert på grunn av vanskelige kjøreforhold, og kommunikasjonen innad i politidistriktene er til dels avhengig av ferge- og hurtig-

båtsamband. Kommunikasjonsforholdene innenfor et politidistrikt vil generelt sett først og fremst ha betydning i forhold til den interne kommunikasjonen/ledelsen av distriktet. Departementet kan ikke se at kommunikasjonsforholdene i Rana og Helgeland politidistrikter skal ha avgjørende betydning for spørsmålet om sammenslåing.

Publikums reiseavstand til sitt lokale lensmannskontor/politistasjon påvirkes som kjent ikke av endringer i antall politidistrikter. Publikum vil fortsatt forholde seg til det lokale lensmannskontor/politistasjon som har første-linjekontakten med publikum.

5.3.16.5 Høringsuttalelser – Lofoten og Vesterålen, Senja, og Narvik

Fylkesmannen i Nordland har ikke uttalt seg om de konkrete distriktsendringene. Fylkesmannen i Troms går inn for å opprettholde dagens struktur, fordi en sammenslåing mellom Senja politidistrikt (Troms fylke) og et politidistrikt i Nordland fylke, vil bryte fylkesgrensene, og kan gi uklare administrative og ansvarsmessige forhold i beredskapssituasjoner. Subsidiært går fylkesmannen inn for at Senja og Narvik politidistrikter slås sammen. Fylkesmannen peker på at byene benytter samme flyplass og oppfattes i stor grad tilhøre i samme region. Atter subsidiært går fylkesmannen inn for sammenslåing mellom Narvik, Senja og Lofoten og Vesterålen politidistrikt, men påpeker at avstandene i et slikt distriktet er store.

Statsadvokaten i Nordland støtter utvalgets forslag vedrørende nordre del av Nordland og Sør-Troms, herunder sammenslåing av Lofoten og Vesterålen, og Senja politidistrikter, samt å opprettholde Narvik som eget politidistrikt med enkelte mindre justeringer. Statsadvokaten har imidlertid forutsatt at ledelsen for sammenslått Lofoten og Vesterålen/Senja blir lokalisert til Svolve.

Troms og Finnmark statsadvokatembeter har i sin uttalelse vist til at verken hensynet til kriminalitetsbekjempelsen eller en effektiv utnyttelse av ressursene, tilsier sammenslåing mellom Senja og Lofoten og Vesterålen politidistrikter. Politidistriktene har i følge statsadvokaten lite felles kriminalitet og verken geografiske eller andre forhold taler for sammenslåing. Statsadvokaten viser til at dersom sammenslåing likevel skal gjennomføres, bør Senja og Narvik politidistrikter slås sammen.

Politimesteren i Troms og politimesteren i Bodø går inn for sammenslåing av Lofoten og Vesterålen, Senja og Narvik politidistrikter. Det blir blant annet vist til mobil kriminalitet mellom Senja og Narvik, som etter deres mening også vil oppstå mellom Lofoten og Vesterålen, og Senja når den nye fastlandsforbindelsen (LOFAST) blir fullført.

Politimesteren i Narvik og Narvik kommune har i sine uttalelser lagt vekt på at kommunikasjonen og infrastrukturen tilsier at Narvik politidistrikt må opprettholdes som eget politidistrikt. Videre har politimesteren i sin uttalelse lagt vekt på distriktets næringsforbindelser med Sverige, Finland og Russland, og at den nye fastlandsforbindelsen (LOFAST) vil knytte Lofoten og Vesterålen nærmere til Senja politidistrikt. Politimesteren går også inn for å overføre Ibestad lensmannsdistrikt og Steigen lensmannsdistrikt til Narvik politidistrikt, og understreker at den distriktsovergrepene felles kriminaliteten vil fanges naturlig opp innenfor den nye distriktsgrensen.

Politimesteren i Lofoten og Vesterålen går mot utvalgets forslag, som er sammenslåing mellom Senja og Lofoten og Vesterålen politidistrikter, og går alternativt inn for at Senja og Narvik politidistrikter slås sammen. Lofoten og Vesterålen vil i følge politimesteren fremstå som et harmonisk politidistrikt godt egnet til å gi innbyggerne effektiv og rasjonell polititjeneste.

Politimesteren i Senja har i sin høringsuttalelse vist til at Narvik og Senja politidistrikter har hatt samarbeidsprosjekter, knyttet til blant annet bekjempelse distriktsovergripende narkotikakriminalitet og vinningskriminalitet. I følge politimesteren har det aldri vært behov for å etablere vaktsamarbeidsordninger eller lignende med Lofoten og Vesterålen politidistrikt. Politimesteren i Senja har vist til at befolkningen i Sør-Troms og Nordre-Nordland betrakter denne regionene som felles. I forhold til kriminalitetsbildet viser politimesteren til at dette gir seg utslag i at om lag 80-90 % av de mest belastede kriminelle i Narvik politidistrikt oppgis å ha sitt virke i Senja politidistrikt.

5.3.16.6 Departementets vurderinger– Lofoten og Vesterålen, Senja, og Narvik

Etter departementets oppfatning er det samlet sett ikke grunnlag for å opprettholde dagens politidistriktsinndeling med Lofoten og Vesterålen, Senja og Narvik politidistrikter. Departementet går derfor inn for at distriktene slås sammen. Lofoten og Vesterålen, Senja og Narvik er alle små politidistrikter. Narvik er minst med ca. 31.000 innbyggere og Lofoten og Vesterålen er størst med ca. 55.000 innbyggere. Små politidistrikter som Senja, Narvik og Lofoten og Vesterålen vil hver for seg normalt ikke ha de samme forutsetningene for å kunne etablere og vedlikeholde nødvendig kompetanse knyttet til bekjempelse av mer krevende kriminalitetstyper, hvor høy fagkompetanse er nødvendig for å lykkes. Innenfor et sammenslått politidistrikt vil man ha bedre forutsetninger for å kunne være mer selvhjulpen og lokalt kunne løse flere og mer krevende oppgaver, som det tidligere var behov for ekstern bistand til. Innenfor større enheter vil det også ligge bedre til rette for enklere koordinering og muliggjøre kraftsamling, både med hensyn til tilgjengelige mannskapsressurser og økonomiske ressurser.

Reiseavstandene innenfor et sammenslått politidistrikt i nordre deler av Nordland og Sør-Troms vil i enkelte sammenheng bli betydelige. For enhetene i Lofotregionen vil kjøretiden til politidistriktsledelsen i Harstad for eksempel bli mellom 4 og 5 timer en vei. Reiseavstandene internt i politidistriktet vil imidlertid ha liten betydning for publikum. Publikum vil fortsatt forholde seg til sitt lokale lensmannskontor/politistasjon. Dessuten er arbeidet med Lofotens fastlandsforbindelse påbegynt, selv om det ikke er klart når arbeidet forventes å bli ferdigstilt. Fastlandsforbindelsen vil kunne åpne for raskere og bedre kommunikasjon internt i et nytt politidistrikt i denne regionen.

Kriminalitetssammenhengen mellom Lofoten og Vesterålen og Narvik/Senja området er beskjedne, noe som sannsynligvis har sammenheng med at Lofoten i dag har bedre kommunikasjoner mot Bodø enn mot Harstad og Narvik, mens Vesterålen kommunikasjonsmessig har vært delt mellom Svolvær og Harstad. Det er derimot klare kriminalitetssammenhenger mellom Narvik og Senja politidistrikter. Det er allerede etablert vaktsamarbeid og ulike samarbeidsprosjekter i det kriminalitetsbekjempende arbeidet. Regionen har også felles flyplass.

Det er departementets oppfatning at et sammenslått Lofoten og Vesterålen, Senja og Narvik politidistrikt vil gi bedre forutsetninger enn nå for effektiv kriminalitetsbekjempelse, og at en ny arrondering av distriktene vil fange opp eksisterende distriktsovergrepene felles kriminalitet mellom Senja og Narvik.

Senja, Lofoten og Vesterålen og Narvik politidistrikter ligger henholdsvis i Troms og Nordland fylker. En sammenslåing vil derfor innebære et brudd med fylkesinndelingen. Som vist til i høringsuttalelsene fra fylkesmannen i Troms pågår det for tiden et arbeid med å utrede grensespørsmålet mellom Nordland og Troms fylker. Både fylkesmannen i Troms og fylkesmannen i Nordland har pekt på, at en organisering av politidistriktene på tvers av fylkesgrensene vil kunne gi uklare administrative og ansvarsmessige forhold ved kriser/kriseberedskap, og at disse spørsmål må utredes nærmere før eventuelle endringer iverksettes. Det er imidlertid departementets oppfatning at disse spørsmål ikke er av en slik karakter at de bør være til hinder for at departementets forslag gjennomføres.

Bodø

Departementet gir sin tilslutning til utvalgets forslag om å opprettholde Bodø politidistrikt, dog med enkelte justeringer av politidistriktsgrensen mot Narvik og Lofoten og Vesterålen politidistrikter. Innenfor de nye grensene vil politidistriktet ha en geografisk utstrekning som er godt tilpasset både samfunnsstrukturen og kriminalitetsbildet.

Utvalgets forslag om å overføre Værøy og Røst lensmannsdistrikt fra Lofoten og Vesterålen til Bodø politidistrikt, er gitt bred tilslutning av de høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget. Værøy og Røst er tradisjonelt en del av Lofotregionen. Over tid har kommunikasjonen fra denne øygruppen dreiet mot Bodø, og det er daglige forbindelser med fly, helikopter eller ferje til Bodø. Kommunikasjonene til Lofoten er dårligere utbygd. Lensmannens reiser til politidistriktsledelsen i Svolvær foregår som regel med fly via Bodø. Politimesteren i Lofoten og Vesterålen har i sin høringsuttalelse vist til at lensmannsdistriktet med dagens kommunikasjoner, vil få en bedre polititjeneste dersom de blir knyttet til Bodø politidistrikt. Departementet anser dagens organisering derfor som lite hensiktsmessig, og foreslår at Værøy og Røst lensmannsdistrikt overføres til Bodø politidistrikt.

Departementet går videre inn for å overføre Hamarøy lensmannsdistrikt fra Narvik til Bodø politidistrikt. Departementet har i sin vurdering lagt vekt på at endringen vil innebære en harmonisering av politidistriktsgrensen i forhold til de samarbeidsrelasjonene som allerede er etablert i dette området. Vegforbindelsen mellom Hamarøy og Narvik har en ferje. Mellom Hamarøy og Bodø er det fastlandsforbindelse.

Navneendringer på politidistrikt

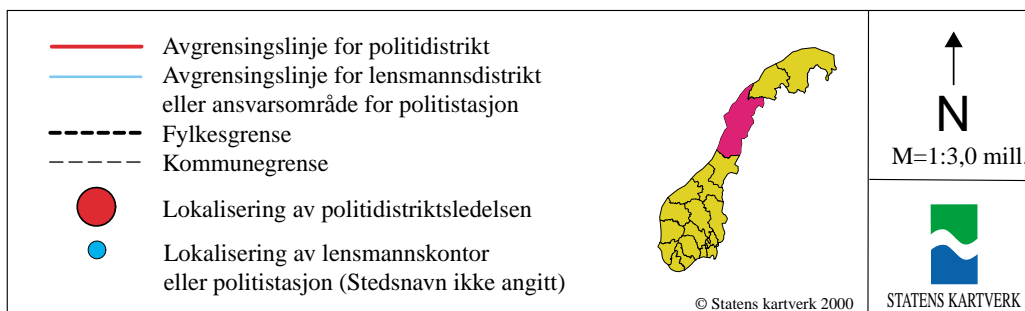
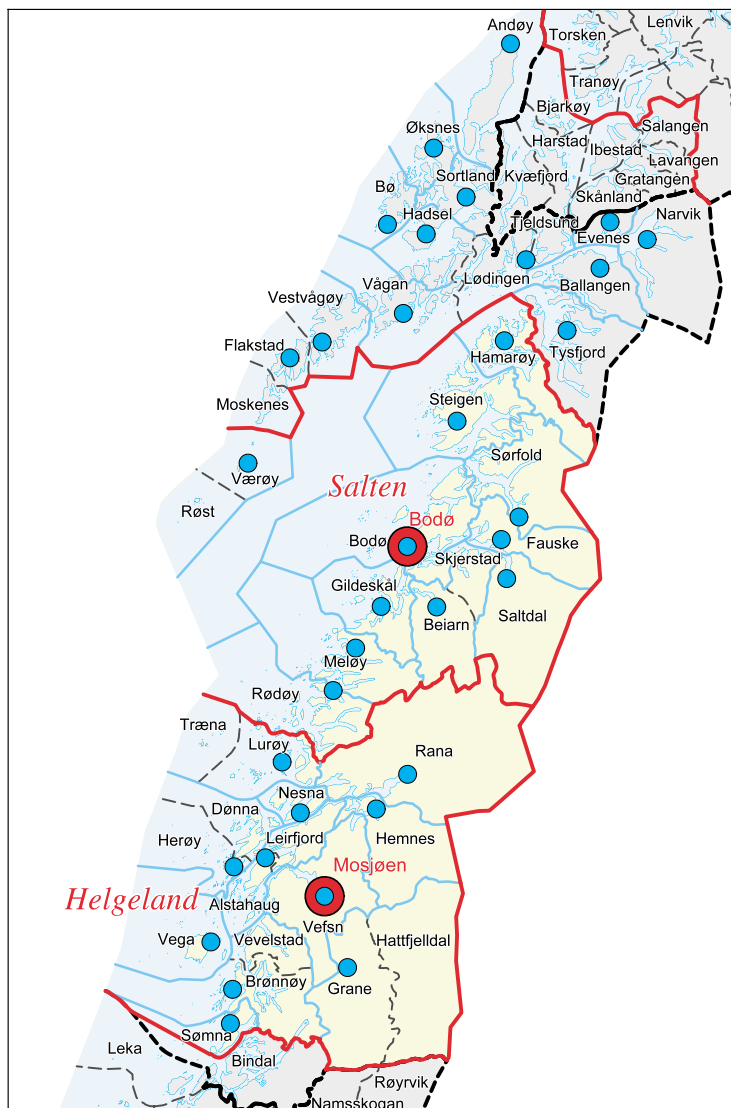
Sammenslått Helgeland og Rana politidistrikter benevnes Helgeland politidistrikt.

Bodø politidistrikt sammenslått med deler av politidistriktene Lofoten og Vesterålen (Værøy og Røst lensmannsdistrikt) og Narvik (Hamarøy lensmannsdistrikt) benevnes Salten politidistrikt.

Sammenslått Lofoten og Vesterålen (unntatt Værøy og Røst lensmannsdistrikt), Narvik (unntatt Hamarøy lensmannsdistrikt) og Senja politidistrikter (unntatt Berg og Torsken, og Tranøy lensmannsdistrikter) benevnes Midtre Hålogaland politidistrikt.

Tabell 5.32: Fakta – foreslåtte politidistrikter

	Helgeland	Salten	Midtre Hålogaland
Folketall	75.938	77.805	119.974
Areal i km ²	15.967	12.008	11.997
Antall driftsenheter	11	12	19



Figur 5.37 Kartutsnitt Nordland fylke - forslag til ny politidistriktsinndeling

Lokalisering

Ledelsen for Helgeland politidistrikt forutsettes lokalisert til Mosjøen i Vefsn kommune. I sin vurdering har departementet lagt vekt på at Mosjøen har en sentral beliggenhet i forhold til de største driftsenhetene i et sammenslått politidistrikt. Videre er det lagt vekt på at Helgeland politidistrikt har kontinental-sokkelansvar. Det er departementets oppfatning at politimesteren og enkelte nøkkelpersoner, som utgjør ledelsesapparatet i større aksjoner som redning og terroranslag og lignende, bør for de politidistrikt som har kontinentalsokkelansvar, lokaliseres på samme sted som den påtale- og politimessige eksper-tisen. Dette gjelder politidistriktene Stavanger, Nordmøre, Helgeland og Tromsø.

Departementet har også vurdert Mo i Rana som lokaliseringssted for den samlede politidistriktsledelsen. Mo i Rana er vesentlig større enn Vefsn, men er geografisk mindre sentral i forhold til driftsenhetene. Politimesteren har som regel hatt kontorfellesskap med den største driftsenheten i politidistrik-tet, fordi politimesteren tidligere var leder av »bypolitiet». Ut fra de prinsipper departementet legger til grunn for reformen er det imidlertid i dag mindre avgjørende hvor politimesteren har kontorsted sett i forhold til tyngden av politiets operative virksomhet.

Departementet foreslår ikke endringer med hensyn til lokaliseringen av politidistriktsledelsen for Salten politidistrikt.

Ledelsen for Midtre Hålogaland politidistrikt foreslås lokalisert til Harstad som kommunikasjonsmessig vil være sentralt innenfor det nye politidistrikt.

Domstolenes plassering

Politidistriktene vil i henhold til stortingsmeldingen "Førsteinstansdomsto-lene i fremtiden" sokne til domstolene i Narvik, Bodø, Svolvær, Sortland, Mo i Rana, Sandnessjøen, Brønnøysund og Harstad.

5.3.17 Troms

5.3.17.1 Senja og Troms politidistrikter

Troms er dominert av Tromsø, med Harstad som et annet viktig senter i sør. Ut over disse to sentrene er det flere små, der Lenvik skiller seg ut som et vik-tig tilpendlings-senter. Målselv, Bardu, Skjervøy og Nordreisa er andre kom-muner med tettsteder.

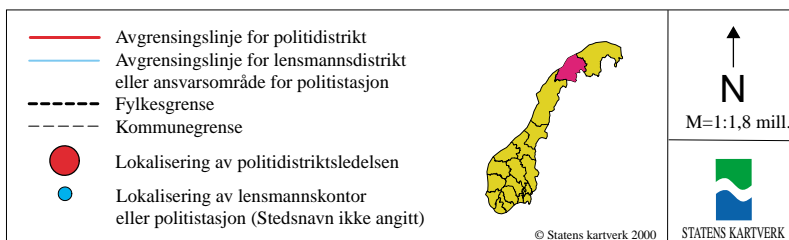
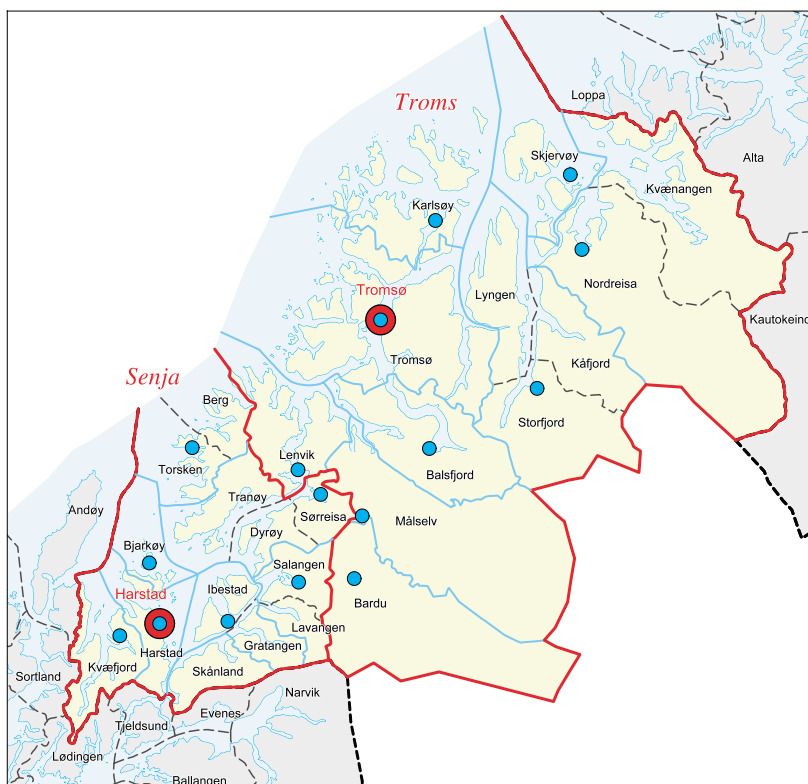
Tromsø har i motsetning til de øvrige landsdelssentrene ingen forstads-kommuner, og i tillegg kun to pendlingskommuner. Dette skyldes de lange reiseavstandene mellom kommunene, der likevel flere kommuner lenger borte fra senteret, har et visst pendlingsnivå dit. Harstad har et like stort pend-lingsomland målt i antall kommuner, men dette har i sin helhet vokst fram etter 1970. Det er ellers grunn til å påpeke at Lenvik har vokst fram som et sen-ter i sin region.

I Troms fortsetter befolkningsveksten med Tromsø som et dominerende midtpunkt. Statistisk sentralbyrå regner med at kommunen vil vokse med nes-ten like mange innbyggere framover, som fylket under ett. Tar man med Har-stad, blir disse to byenes samlede innbyggertallsvekst større enn fylkets. Med

unntak av Nordreisa, forventes det også vekst i de øvrige sentrene i fylket, der veksten i Lenvik blir den sterkeste.

Tabell 5.33: Fakta – nåværende politidistrikter

	Senja	Troms
Folketall	45.132	106.028
Areal i km ²	4.479	21.369
Antall driftsenheter	8	10



Figur 5.38 Kartutsnitt Troms fylke – nåværende politidistriktsinndeling

Troms fylke er i dag organisert i 2 politidistrikter, som igjen er inndelt i 18 driftsenheter (lensmannsdistrikter og politistasjoner).

Senja politidistrikt

Politidistriktet dekker den sørvestlige delen av Troms fylke. I øst grenser distriktet mot Troms politidistrikt, og i sør mot Narvik og Lofoten og Vesterålen politidistrikter i Nordland fylke. Noe over halvparten av befolkningen i politidistriktet er bosatt i Harstad kommune, som er det handelsmessige og kulturelle bysenter i Sør-Troms. Omlandskommunene ligger til dels spredt på øyer. Bortsett fra Bjarkøy har imidlertid alle fastlandsforbindelse. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Harstad.

Troms politidistrikt

Politidistriktet har i tillegg til et relativt stort omland også ansvaret for polititjenesten i Tromsø by, som er den største byen i Nord-Norge, samt deler av riksgrense mot Sverige og Finland. Politidistriktet er både i forhold til antall ansatte og befolkning, det største i Nord-Norge. Anslagsvis halvparten av befolkningen er bosatt utenfor Tromsø kommune. De største befolkningskonsentrasjonene utenfor Tromsø er i kommunene Lenvik og Målselv. Politidistriktet har kontinentalsokkelansvar nord for 68,30°. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Tromsø.

Politidistriksutvalgets forslag

Et samlet utvalg gikk inn for å opprettholde Troms politidistrikt. Et flertall i utvalget gikk inn for å dele Senja politidistrikt mellom Troms, Narvik og Lofoten og Vesterålen politidistrikter.

5.3.17.2 Departementets forslag

Troms politidistrikt slås sammen med deler av Senja politidistrikt (Tranøy, og Berg og Torsken lensmannsdistrikter). Senja politidistrikt for øvrig slås sammen med deler av politidistriktene Lofoten og Vesterålen, og Narvik.

Når det gjelder forslaget om sammenslåing av Lofoten og Vesterålen, Senja og Narvik politidistrikter, vises det til omtalen under Nordland.

5.3.17.3 Høringsuttalelser

Politimesteren i Senja har i sin høringsuttalelse gått i mot at lensmannsdistriktene overføres til Troms politidistrikt, og ønsker i stedet at Lenvik lensmannsdistrikt blir overført til Senja slik at Berg og Torsken, Lenvik og Tranøy lensmannsdistrikter utgjør en region innenfor Senja politidistrikt. Berg og Torsken kommuner mener at lensmannsdistriktene fortsatt bør tilhøre Senja politidistrikt fordi Troms politidistrikt vil bli for stort. De viser også til at befolkningen i området har større tilhørighet til Harstad enn til Tromsø. Sørreisa kommune peker på at det er en del felles kriminalitet mellom Tranøy, Lenvik og Målselv lensmannsdistrikter og mener dagens politidistriktsinndeling til en viss grad vanskeliggjør samarbeidet mellom disse lensmannskontorene.

5.3.17.4 Departementets vurderinger

Det politimessige ansvaret for øya Senja er i dag delt mellom lensmannsdistrikter tilhørende Troms og Senja politidistrikter. Utvalget gikk inn for å samle disse lensmannsdistriktene innenfor samme politidistrikt. Det var utvalgets oppfatning at dette ville legge til rette for bedre samarbeid og en mer effektiv tjenesteordning. Utvalget viste også til at reiseavstanden til politidistriktsledelsen i Troms politidistrikt er kortere enn til Senja politidistrikt.

Det er departementets oppfatning at lensmannsdistriktene på øya Senja bør samles innenfor Troms politidistrikt, ved at lensmannsdistriktene Berg og Torsken, og Tranøy overføres fra Senja politidistrikt til Troms politidistrikt.

Departementet legger til grunn at det er bred enighet om å samle disse lensmannsdistriktene innenfor samme politidistrikt, men registrerer at det er noe ulikt syn på hvilket politidistrikt lensmannsdistriktene bør tilhøre. Politimesteren i Troms har i sin høringsuttalelse vist til at kriminaliteten fra øya Senja trekker i retning av Tromsø. Sett i sammenheng med at det også er kortere avstand fra Senja til Tromsø enn til Harstad, er departementet av den oppfatning at lensmannsdistriktene bør overføres til Troms politidistrikt.

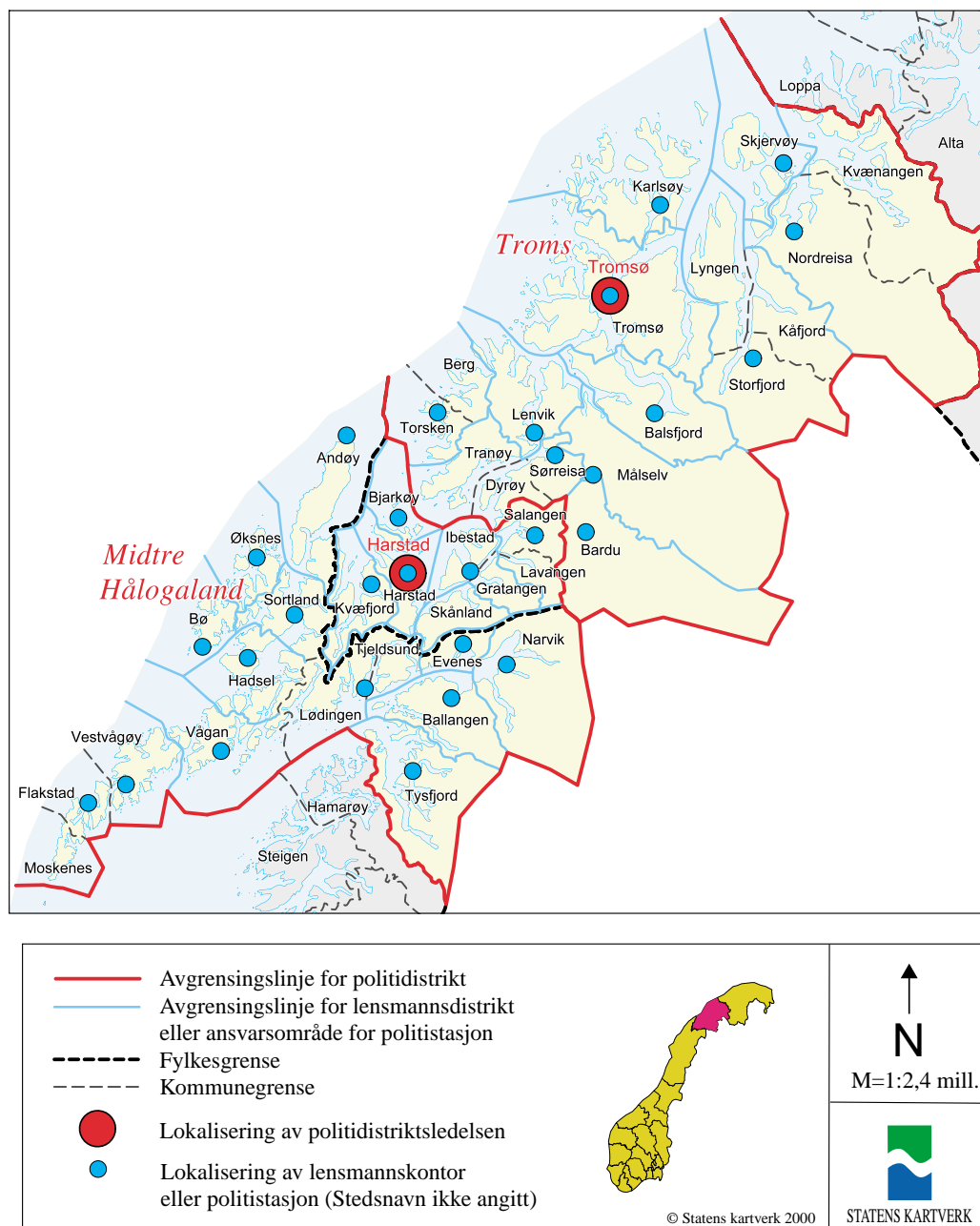
Navneendring på politidistrikt

Deler av Senja politidistrikt sammenslått med deler av politidistriktene Lofoten og Vesterålen og Narvik benevnes Midtre Hålogaland politidistrikt.

Det foreslås ikke navneendringer for Troms politidistrikt.

Tabell 5.34: Fakta – foreslått politidistrikt

	Troms
Folketall	114.631
Areal i km ²	23.077
Antall driftsenheter	12



Figur 5.39 Kartutsnitt Troms fylke - forslag til ny politidistriktsinndeling

Lokalisering

Det foreslås ikke endringer i lokaliseringen av politidistriktsledelsen for Troms politidistrikt.

Politidistriktsledelsen for Midtre Hålogaland politidistrikt foreslås lokalisert til Harstad, som kommunikasjonsmessig vil være sentralt i det nye politidistrikt.

Domstolenes plassering

Politidistriktene vil i henhold til stortingsmeldingen "Førsteinstansdomstolene i fremtiden" sokne til domstolene i Tromsø, Harstad og Finnsnes.

5.3.18 Finnmark*5.3.18.1 Vestfinnmark, Vardø, Vadsø og Sør-Varanger politidistrikter*

Finnmark er det største av landets fylker i areal, men det minste i folketall. På tross av dette bor en like stor andel av befolkningen i tettsteder her, som det man ser i landet samlet (74 prosent). Folk bor imidlertid i større grad i mindre tettsteder enn ellers i landet. 51 prosent av fylkets innbyggere bor i tettsteder med minst 2000 innbyggere.

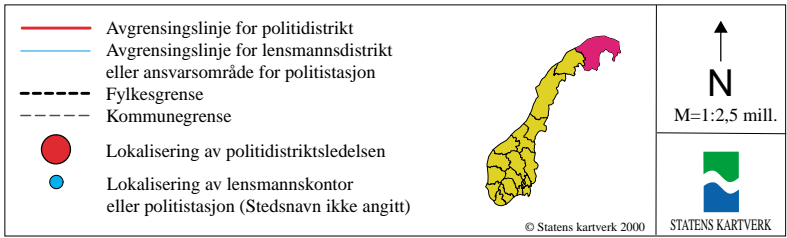
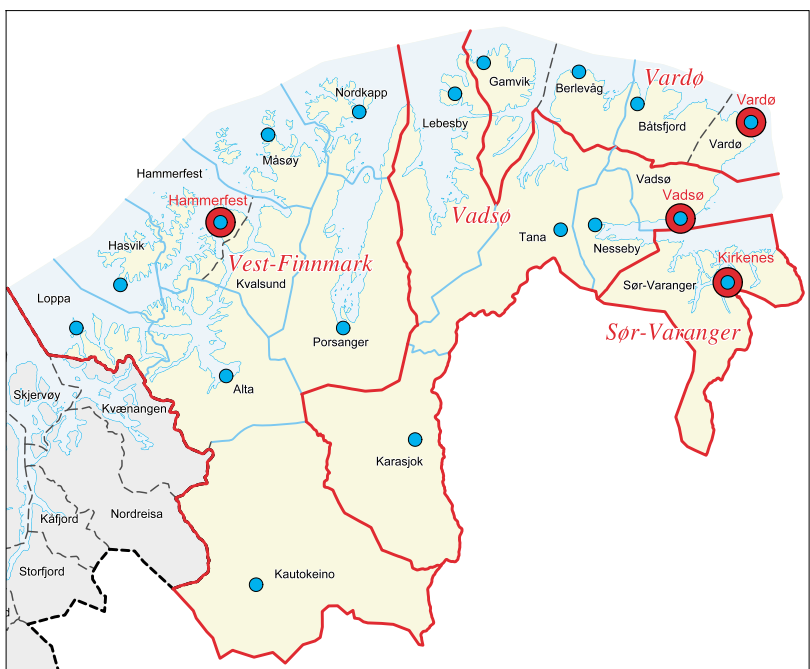
De viktigste sentrene i fylket er Alta, Hammerfest, Vadsø og Kirkenes i Sør-Varanger kommune. For innlandsregionen regnes Karasjok som det viktigste senteret. Innen senterstrukturen har Alta vokst til å bli det klart største blant dem. Det har imidlertid vært liten utvikling av omlandene, fordi reiseavstandene har ført til flytting framfor pendling.

Fylkets demografiske utvikling det siste tiåret har blitt påvirket av opprettelsen av tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark. Denne har hatt en positiv effekt på folketallsutviklingen, men samtidig gitt en sterkere rokering i befolkningen, med høyere innflytter- og utflyttertall.

I Finnmark har det vært, en større befolkningsmessig tilbakegang i mange av kystkommunene enn i andre samfunn. Hvordan utviklingen vil fortsette i de viktigste sentrene er usikkert, men det er grunn til å regne med at de største av dem vil høre til kommunene med den beste utviklingen innen fylket. Statistisk sentralbyrå forventer at veksten også framover vil være sterkest i Alta. Samekommunene vil trolig klare seg godt med basis i en stor bofasthet blant de som vokser opp der. I dette området kan utviklingen knyttes til en særegen samisk identitet. En områdestudie skiller ellers mellom fjordkommunene Tana og Porsanger på den ene side, og viddekommunene Karasjok og Kautokeino på den andre, innenfor det man samlet kaller Indre Finnmark.

Tabell 5.35: Fakta – nåværende politidistrikter

	Vestfinnmark	Vardø	Vadsø	Sør-Varanger
Folketall	42.295	7.699	14.533	9.532
Areal i km ²	24.424	4.569	15.679	3.967
Antall driftsenheter	8	3	5	2



Figur 5.40 Kartutsnitt Finnmark fylke – nåværende politidistriktsinndeling

Polititjenesten i Finnmark fylke er organisert i 4 politidistrikter, som igjen er inndelt i 18 driftsenheter (lensmannsdistrikter og politistasjoner).

Vestfinnmark politidistrikt

Politidistriktet er arealmessig landets største med store avstander, og grenser i sydvest mot Troms politidistrikt, i øst mot Vardø politidistrikt og i sør mot riksgrensen til Finland. Politidistriktet har flest innbyggere sammenlignet med de øvrige politidistriktene i Finnmark. Befolkningsstrukturen i Hammerfest og Alta er bymessig. Alta er Finnmarks største kommune. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Hammerfest.

Vardø politidistriktet

Politidistriktet dekker deler av Varangerhalvøya og deler av Nordkinnhalvøya. Arealmessig er politidistriktet relativt lite, men kommunikasjonene i distriktet kan være krevende. Politidistriktet er landets minste når det gjelder folketall. All transport etter vei fra Berlevåg og Gamvik, og Båtsfjord lensmannsdistrikter til politidistriktsledelsen i Vardø med bil, foregår via Vadsø by, dvs. via nabopolitidistriktet. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Vardø.

Vadsø politidistrikt

Politidistriktet dekker store deler av Øst-Finnmark og noe av Indre Finnmark. Bosettingen er spredt med store avstander internt i distriktet. Største befolkingskonsentrasjon er i Vadsø og Karasjok. Kommunene Deatnu/Tana, Karasjohka/Karasjok og Unjargga/Nesseby omfattes av samelovens språkregler. Politidistriktet har 3 grenseovergangssteder. Vadsø by er administrasjonssenter for Finnmark med sete for statsadministrasjonen i fylket og administrasjonen for Finnmark Fylkeskommune. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Vadsø.

Sør-Varanger politidistrikt

Politidistriktet dekker en kommune, men dimensjoneringen må ses i forhold til de oppgaver politidistriktet ivaretar knyttet til grensen mot Russland. Politidistriktet er for øvrig befolkningmessig lite og har én geografisk driftsenhet. Politidistriktsledelsen er lokalisert til Kirkenes.

Politidistriktsutvalgets forslag

Et samlet utvalg gikk inn for å opprettholde Vestfinnmark politidistrikt, samt overføre Karasjok lensmannsdistrikt fra Vadsø til Vestfinnmark politidistrikt.

Et samlet utvalg gikk inn for at Vardø, Vadsø og Sør-Varanger politidistrikter slås sammen til ett distrikt, og at Karasjok lensmannsdistrikt overføres til Vestfinnmark. To av utvalgsmedlemmene forutsatte i en særmerknad, at politidistriktsledelsen for det sammenslåtte politidistriktet blir lokalisert til Vadsø.

5.3.18.2 Departementets forslag

1. Vestfinnmark politidistrikt slås sammen med deler av Vadsø politidistrikt (Karasjok lensmannsdistrikt).
2. Sør-Varanger slås sammen med politidistriktene Vardø og deler av Vadsø (unntatt Karasjok lensmannsdistrikt).

Politidistriktsutvalgets forslag om å opprettholde Vestfinnmark som eget distrikt er gitt bred støtte fra de høringsinstanser som har uttalt seg til forslaget. Det er for øvrig delte meninger om hvordan politidistriktene bør inndeles i Øst-Finnmark.

5.3.18.3 Høringsuttalelser – Vestfinnmark politidistrikt

Når det gjelder spørsmålet om å overføre Karasjok lensmannsdistrikt til Vestfinnmark politidistrikt, viser politimesteren i Vadsø i sin uttalelse til at kriminaliteten i Karasjok har sammenheng med vestfylket, men at Karasjok for øvrig har en naturlig tilhørighet til Øst-Finnmark. For øvrig peker politimesteren på at både Tana og Nesseby kommuner (Vadsø politidistrikt) er reindriftskommuner, og at det er et eget regelverk for reindriftsnæringen/samarbeidsavtaler mellom Norge og Finland som regulerer felles reingjerder på grensestrekningen mellom Norge og Finland.

5.3.18.4 Departementets vurderinger – Vestfinnmark politidistrikt

Det er departementets oppfatning at utfordringene som politiet står overfor knyttet til naturoppsyn og reindriftsnæringen i Finnmark, bør tillegges betydning når en ny politidistriktsinndeling skal vurderes, men som fylkesmannen viser til i sin uttalelse, vil det samiske kjerneområdet fortsatt bli underlagt to politidistrikter, selv om Karasjok overføres til Vestfinnmark politidistrikt. Dersom samtlige reindriftskommuner skulle samles innenfor samme politidistrikt ville det tilnærmet blitt «fylkespolitidistrikt». Det er departementets oppfatning at Karasjok lensmannsdistrikt bør overføres fra Vadsø til Vestfinnmark politidistrikt. Departementet har lagt avgjørende vekt på kriminalitetssammenhengen mellom Karasjok og Vestfinnmark politidistrikt.

5.3.18.5 Høringsuttalelser – Vardø/Vadsø/Sør-Varanger politidistrikter

Høringsinstansene har noe forskjellige synspunkter på hvordan politidistriktsinndelingen bør være i Øst-Finnmark. Politimesteren i Sør-Varanger går inn for å opprettholde eget distrikt, mens politimestrene i Vadsø og Vardø er positive til endringer i distriktsinndelingen. Statsadvokaten i Troms og Finnmark gir betinget støtte til utvalgets forslag om sammenslåing. Fylkesmannen går inn for å opprettholde samtlige distrikter, men viser til at det isolert sett er vanskelig å argumentere mot forslaget om nedleggelse av Vardø som eget politidistrikt i lys av mandat og premisser for arbeidet.

Utvalget la i sin vurdering vekt på at en ny distriktsinndeling må tilpasses de særlige utfordringene kommunikasjonene i fylket byr på, og at en sammenslåing mellom Vardø, Vadsø og Sør-Varanger politidistrikter for de fleste driftsenhetene i Øst-Finnmark, ikke vil medføre lengre reiseavstander til lands til politidistriktsledelsen. Dette har sammenheng med at all trafikk langs vei foregår via Varangerbotn.

Statsadvokaten støtter utvalgets forslag om to politidistrikter i Finnmark, men mener at distriktets ledelse bør lokaliseres til Kirkenes av hensyn til særlige spørsmål som knytter seg til grense- og utlendingskontroll.

Landsdelspolitimesteren for Nord-Norge går i sin høringsuttalelse inn for at Vardø, Vadsø og Sør-Varanger politidistrikter slås sammen. Landsdelspolitimesteren forutsetter at politidistriktsledelsen i tilfelle blir lokalisert til Kirkenes på grunn av relasjonene til Russland og Schengen-kontrollen.

Politiets Overvåkningstjeneste kommenterer ikke sammenslåingsforslaget i Øst-Finnmark som sådan, men understreker at politidistriktsledelsen fortsatt bør være lokalisert i Kirkenes av hensyn til politiets utfordringer knyttet til riksgrensen mot Russland.

Politimester i Vadsø går i sin uttalelse inn for at Vardø og Vadsø politidistrikter slås sammen, og at Sør-Varanger politidistrikt opprettholdes som i dag. Dersom samtlige politidistrikter i Øst-Finnmark blir slått sammen, mener politimesteren at politidistriktsledelsen bør lokaliseres til Vadsø, hvor også fylkesadministrasjonen, sorenskriver og kretsfengsel er lokalisert.

Politimesteren i Sør-Varanger viser i sin høringsuttalelse til at politidistriktet skiller seg fra nabodistriktene på grunn av grenseproblematikken mot Russland. Grensen mot Russland medfører betydelige utfordringer i det daglige arbeid, som følge av økt trafikk de siste årene. Et stadig økende antall russiske statsborgere på reise i Norge, fører med seg økning i kriminaliteten, som legger beslag på en betydelig del av politiets ressurser. Videre viser politimesteren til at Schengen-samarbeidet åpenbart vil stille større krav til det politiarbeid som nedlegges i grenseoppsynet. På dette grunnlag mener politimesteren at Sør-Varanger politidistrikt bør opprettholdes. Politimesteren har også vist til at grenseoppsynet medfører stor aktivitet og møtevirksomhet på høyt diplomatisk nivå. Alle de nevnte forhold betinger at politidistriktsledelsen fortsatt blir lokalisert til Kirkenes.

Politimesteren i Sør-Varanger mener for øvrig, at det vil være riktig å slå sammen Vardø og Vadsø politidistrikter fordi demografisk struktur, infrastruktur og næringsvirksomhet er noenlunde lik. I tillegg er kommunikasjonen mellom de ulike enhetene innenfor politidistriktene gunstige.

Politimesteren i Vardø er av den oppfatning, at det er dårlig ressursutnyttelse å opprettholde dagens politidistriktsinndeling i Finnmark.

Selv om avstandene i Finnmark er store, mener politimesteren i Vardø at geografiske avstander ikke bør være avgjørende for valg av distriktsinndeling. For lensmannsdistriktene i Berlevåg og Gamvik, og Båtsfjord vil en sammenslåing med lokalisering av politidistriktsledelsen til Kirkenes, ikke bety lengre reiseavstand til politidistriktsledelsen enn hva som er tilfellet innenfor dagens distriktsinndeling. Politimesteren viser til at kommunikasjonen til Kirkenes fra distriktene ofte er enklere enn til andre tettsteder i østfylket.

5.3.18.6 Departementets vurderinger – Vardø/Vadsø/Sør-Varanger politidistrikter

Departementet har i sin vurdering lagt til grunn at politidistriktene i Øst-Finnmark er gjennomgående små med hensyn til kontrollspenn og folketall. På den annen side må både distriktsinndelingen og bemanningen ses i forhold til de særlige forhold, som preger Finnmark. Sør-Varanger politidistrikt er for

eksempel dimensjonert for å kunne ivareta politiets oppgaver knyttet til grensen mot Russland.

Vardø politidistrikt er landets minste politidistrikt med tre driftsenheter. Kommunikasjonene langs vei innenfor politidistriktet er krevende, noe som har sin bakgrunn i at distriktsinndelingen er fastsatt i en tid hvor kysten var hovedsamferdselsåren. All transport langs vei fra Berlevåg og Gamvik, og Båtsfjord lensmannsdistrikter til politidistriktsledelsen i Vardø, foregår via Vadsø by. Dersom politidistriktsledelsen for et eventuelt sammenslått Vardø/Vadsø/Sør-Varanger politidistrikt blir lagt til Kirkenes, ville driftsenhetene i Berlevåg og Gamvik, og Båtsfjord (Vardø politidistrikt) få kortere reisetid langs vei til politidistriktsledelsen.

Det er departementets oppfatning at kriminalitetsbildet i politidistriktene i Øst-Finnmark er relativt sammenfallende. Fiskeriovertredelser, smugling, faunakriminalitet og vinning er blant de viktigste arbeidsoppgaver som politiet står overfor. Politiet i Sør-Varanger har også omfattende oppgaver knyttet til landegrensen mot Russland. Også Vadsø, Vardø og Vestfinnmark politidistrikter har relativt omfattende oppgaver, blant annet som følge av at havner i Finnmark årlig anløpes av et stort antall russiske fiskefartøyer.

Grensekontrollen i Sør-Varanger foregår i samarbeid mellom Grensekommissæren, Forsvaret ved Garnisonen i Sør-Varanger og politiet. Både politimesteren i Vardø og fylkesmannen i Finnmark har vist til at politiets oppgaver knyttet til Schengen-samarbeidet ikke bare er relatert til landgrensen mot Russland i Sør-Varanger politidistrikt. Samtlige politidistrikter i Finnmark har relativt omfattende oppgaver på dette området. Det er departementets oppfatning at politidistriktene i Øst-Finnmark gjennom en sammenslåing vil ha bedre muligheter for blant annet å videreutvikle den kompetansen som er nødvendig, for å bekjempe kriminaliteten med relasjon til grenseproblematikken mot Russland.

I tillegg til de utfordringer som politiet står overfor knyttet til grensen mot Russland, har *departementet* i sin vurdering av politidistriktsinndelingen i Øst-Finnmark, lagt vekt på politiets oppgaver knyttet til oppsyn med naturressursene, og herunder bekjempelse av natur- og faunakriminalitet.

Det er departementets oppfatning at en sammenslåing av politidistriktene i Øst-Finnmark vil legge forholdene bedre til rette for en mer samordnet og derved mer effektiv innsats både med hensyn til grenseproblematikken og bekjempelse av natur- og miljøkriminalitet.

Navneendringer på politidistrikt

Sammenslått Vardø, deler av Vadsø og Sør-Varanger politidistrikter benevnes Østfinnmark politidistrikt.

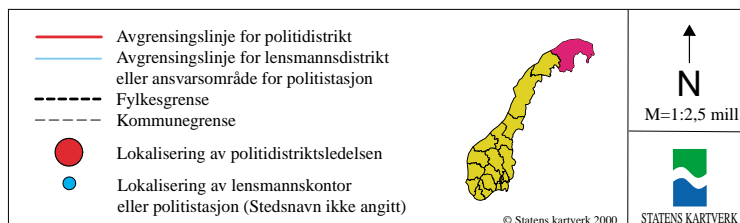
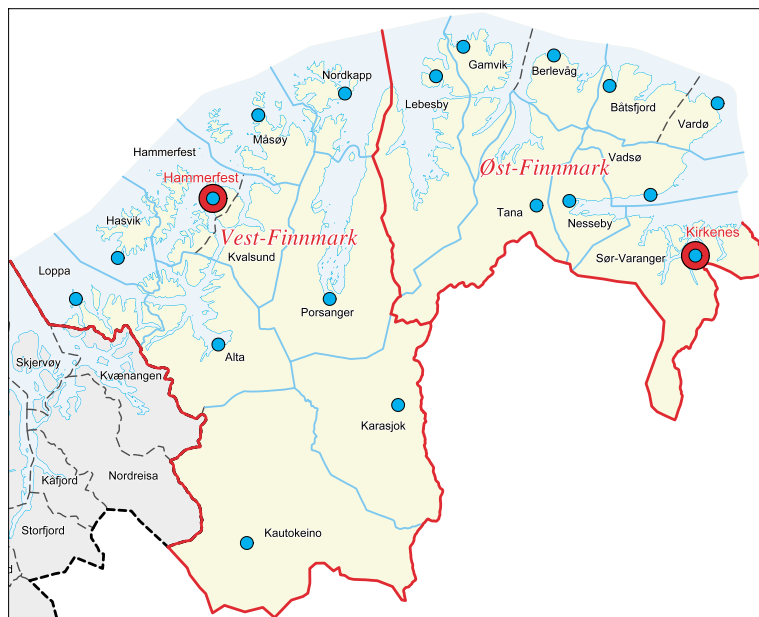
For Vestfinnmark foreslås ingen endringer.

Tabell 5.36: Fakta – foreslåtte politidistrikter

	Vestfinnmark	Østfinnmark
Folketall	45.196	28.863
Areal i km ²	29.888	18.749
Antall driftsenheter	9	9

Tabell 5.36: Fakta – foreslåtte politidistrikter

	Vestfinnmark	Østfinnmark



Figur 5.41 Kartutsnitt Finmark fylke - forslag til ny politidistriktsinndeling

Lokalisering

Departementet går inn for at politidistriktsledelsen for Østfinnmark lokaliseres til Kirkenes. Geografiske og kommunikasjonsmessige hensyn, nærhet til fylkes- og regional statlig administrasjon peker i retning av at Vadsø bør velges som politidistriktsledelse for et Østfinnmark politidistrikt. Imidlertid har departementet i denne saken funnet det riktig å legge stor vekt på behovet for politimesterens personlige tilstedeværelse i Sør-Varanger, noe som er av stor betydning for relasjonene til Russland.

Politimesteren i Vestfinnmark har i sin uttalelse vist til at departementet bør vurdere strukturelle endringer i Vestfinnmark politidistrikt, herunder steds plassering av politidistrikts ledelse og administrasjon. Alta kommune har i sin høringsuttalelse anbefalt at ledelsen for Vestfinnmark politidistrikt flyttes til Alta og viser til at Alta er fylkets største kommune, som også har en voksende kriminalitet. Kommunens ønske om en ny lokalisering av politidistrikts ledelse må ses i sammenheng med at Alta kommune i flere år har fokusert på behovet for en økning av politiets tilstedeværelse i kommunen. Nordkapp kommune mener imidlertid at politidistriktets ledelse fortsatt bør bli i Hammerfest.

Politimesteren har over noe tid gjennomført en omfordeling av personellressursene i Vestfinnmark politidistrikt, slik at Alta lensmannsdistrikt har blitt styrket personellmessig. Bakgrunnen for omfordelingen er i følge politimesteren at Alta lensmannsdistrikt står overfor større politimessige utfordringer enn de øvrige enhetene i politidistriktet.

Det er departementets oppfatning at politidistriktsledelsen bør opprettholdes i Hammerfest. En flytting av politidistriktsledelsen kan være relativt kostnads krevende og vil isolert sett ikke endre vilkårene for politiets operative virksomhet. Politidistriktet har i en årrekke praktisert en ordning med fremskutt integrert påtale, hvor en politijurist har hatt kontor fellesskap med Alta lensmannskontor. Erfaringene er positive.

Domstolenes plassering

Politidistriktene vil i henhold til stortingsmeldingen "Førsteinstansdomstolene i fremtiden" sokne til domstolene i Vadsø, Tana, Hammerfest og Alta.

Tabell 5.37: Oppsummering av fylkesvis gjennomgang av politidistriktene.

Dagens inndeling	Forslag	Forslag til lokalisering av politidistriktsledelsen
Oslo Akershus		
Oslo	Opprettholdes uten endringer	Oslo

Tabell 5.37: Oppsummering av fylkesvis gjennomgang av politidistriktene.

Dagens inndeling	Forslag	Forslag til lokalisering av politidistriktets ledelsen
Follo	Follo politidistrikt slås sammen med deler av politidistriktene Romerike (Enebakk lensmannsdistrikt), Moss (Hobøl, Spydeberg og Skiptvet lensmannsdistrikter) Sarpsborg (Askim politistasjon, Askim og Trøgstad og Eidsberg lensmannsdistrikter) og Halden (Marker og Rømskog lensmannsdistrikt)	Ski
Romerike	Romerike politidistrikt unntatt Enebakk lensmannsdistrikt slås sammen med Kongsvinger politidistrikt unntatt lensmannsdistriktene Våler og Åsnes som vil inngå i det nye Hedmark politidistrikt.	Lillestrøm
Asker og Bærum	Opprettholdes uten endringer.	Sandvika
Østfold		
Halden Sarpsborg Moss Fredrikstad	Moss politidistrikt (unntatt Hobøl, Spydeberg og Skiptvet lensmannsdistrikter) slås sammen med Fredrikstad politidistrikt, deler av politidistriktene Sarpsborg (unntatt Askim politistasjon, Askim og Trøgstad, og Eidsberg lensmannsdistrikter) og Halden (unntatt Marker og Rømskog lensmannsdistrikt). De driftsenhetene som her er unntatt utgjør den del av politidistriktene i Østfold som slås sammen med Follo politidistrikt.	Sarpsborg *)Halden *)Moss *)Fredrikstad
Hedmark		
Østerdal Hamar	Østerdal politidistrikt slås sammen med Hamar politidistrikt og deler av Kongsvinger politidistrikt (lensmannsdistriktene Våler og Åsnes).	Hamar *)Elverum
Kongsvinger	Kongsvinger politidistrikt unntatt lensmannsdistriktene Våler og Åsnes slås sammen med deler av Romerike politidistrikt (unntatt Enebakk lensmannsdistrikt som vil inngå i nytt Follo politidistrikt).	*)Kongsvinger
Oppland		
Vestoppland	Deler av Vestoppland politidistrikt (Jevnaker lensmannsdistrikt) slås sammen med Ringerike politidistrikt.	Gjøvik
Gudbrandsdal	Opprettholdes uten endringer.	Lillehammer
Buskerud		
Drammen Kongsberg	Drammen politidistrikt slås sammen med deler av politidistriktene Kongsberg (unntatt Nore og Uvdal lensmannsdistrikt) og Nord-Jarlsberg (Svelvik og Sande lensmannsdistrikter).	Drammen *)Kongsberg
Ringerike	Ringerike politidistrikt slås sammen med deler av politidistriktene Kongsberg (Nore og Uvdal lensmannsdistrikt) og Vestoppland (Jevnaker lensmannsdistrikt).	Hønefoss
Vestfold		

Tabell 5.37: Oppsummering av fylkesvis gjennomgang av politidistriktene.

Dagens inndeling	Forslag	Forslag til lokalisering av politidistriktets ledelsen
Larvik Nord-Jarlsberg Sandefjord Tønsberg	Larvik politidistrikt slås sammen med Sandefjord og Tønsberg politidistrikter, og deler av Nord-Jarlsberg politidistrikt (unntatt Svelvik og Sande lensmannsdistrikter som vil inngå i nytt Drammen og Kongsberg politidistrikt).	Tønsberg *)Borre *)Sandefjord *)Larvik
Telemark		
Notodden Rjukan Skien Telemark Kragerø	Notodden, Rjukan, Skien, Telemark og Kragerø politidistrikter slås sammen.	Skien *)Rjukan *)Porsgrunn *)Notodden *)Kragerø
Aust-Agder		
Arendal	Deler av Arendal politidistrikt (Birkenes og Lillesand lensmannsdistrikter) slås sammen med Kristiansand og Vest-Agder politidistrikter.	Arendal
Vest-Agder		
Kristiansand Vest-Agder	Kristiansand og Vest-Agder politidistrikter (unntatt Sirdal lensmannsdistrikt som vil inngå i nytt Rogaland politidistrikt) slås sammen med deler av Arendal politidistrikt (Birkenes og Lillesand lensmannsdistrikter).	Kristiansand *)Mandal
Rogaland		
Haugesund	Haugesund politidistrikt slås sammen med deler av Hordaland politidistrikt (Sveio, Etne og Ølen lensmannsdistrikter).	Haugesund
Rogaland Stavanger	Rogaland politidistrikt og Stavanger politidistrikt slås sammen med deler av Vest-Agder politidistrikt (Sirdal lensmannsdistrikt).	Stavanger *)Sandnes
Hordaland		
Bergen Hordaland Hardanger	Bergen politidistrikt slås sammen med Hardanger politidistrikt og deler av politidistriktene Hordaland (unntatt Etne, Ølen og Sveio lensmannsdistrikter) og Sogn (Gulen og Solund lensmannsdistrikter).	Bergen *)Odda
Sogn og Fjordane		
Sogn Fjordane	Fjordane politidistrikt slås sammen med deler av Sogn politidistrikt (unntatt lensmannsdistriktene Gulen og Solund som vil inngå i nytt Hordaland politidistrikt) og deler av Sunnmøre politidistrikt (Vannylven lensmannsdistrikt).	Sogndal *)Flora
Møre og Romsdal		
Nordmøre Romsdal	Nordmøre politidistrikt slås sammen med deler av Romsdal politidistrikt (unntatt Vestnes lensmannsdistrikt som vil inngå i Sunnmøre politidistrikt).	Kristiansund *)Molde

Tabell 5.37: Oppsummering av fylkesvis gjennomgang av politidistriktene.

Dagens inn- deling	Forslag	Forslag til lokalise- ring av politidis- triktsledelsen
Sunnmøre	Deler av Sunnmøre politidistrikt (Vannylven lensmannsdistrikt) slås sammen med nytt Sogn og Fjordane politidistrikt og deler av Romsdal politidistrikt (Vestnes lensmannsdistrikt).	Ålesund
Sør-Trøndelag		
Uttrøndelag Trondheim	Trondheim politidistrikt slås sammen med deler av politidistriktene Inntrøndelag (Stjørdal og Meråker lensmannsdistrikter) og Uttrøndelag med unntak av Bjørnør lensmannsdistrikt.	Trondheim
Nord-Trøndelag		
Inntrøndelag Namdal	Namdal politidistrikt slås sammen med deler av politidistriktene Uttrøndelag (Bjørnør lensmannsdistrikt) og Inntrøndelag med unntak av Stjørdal og Meråker lensmannsdistrikter. Stjørdal lensmannsdistrikt vil inngå i sammenslått Trondheim/Uttrøndelag politidistrikt.	Steinkjer *) <i>Namsos</i>
Nordland		
Helgeland	Helgeland og Rana politidistrikter slås sammen.	Mosjøen
Rana		*) <i>Rana</i>
Bodø	Bodø politidistrikt slås sammen med deler av politidistriktene Narvik (Hamarøy lensmannsdistrikt) og Lofoten og Vesterålen (Værøy og Røst lensmannsdistrikt).	Bodø
Lofoten og Vesterålen Narvik	Politidistriktene Lofoten og Vesterålen (unntatt Værøy og Røst lensmannsdistrikt), Narvik (unntatt Hamarøy lensmannsdistrikt) og Senja (unntatt Tranøy, og Berg og Torsken lensmannsdistrikter) slås sammen.	Harstad *) <i>Vågan</i> *) <i>Narvik</i>
Troms		
Troms Senja	Troms politidistrikt slås sammen med deler av Senja politidistrikt (Tranøy, og Berg og Torsken lensmannsdistrikter). Senja politidistrikt for øvrig slås sammen med deler av politidistriktene Lofoten og Vesterålen, og Narvik.	Tromsø
Finnmark		
Vestfinnmark	Vestfinnmark politidistrikt slås sammen med deler av Vadsø politidistrikt (Karasjok lensmannsdistrikt).	Hammerfest
Vardø Vadsø Sør-Varanger	Vardø, Vadsø (unntatt Karasjok lensmannsdistrikt som vil inngå i Vestfinnmark politidistrikt) og Sør-Varanger politidistrikter slås sammen.	Kirkenes *) <i>Vadsø</i> *) <i>Vardø</i>

*) Kommuner som er satt i kursiv "mister" politidistriktsledelsen.

5.4 Særorganenes fremtidige funksjon, og sentralisering av fagoppgaver

5.4.1 Innledning

Politiets sentrale særorganer er, med unntak av Politiets overvåkingstjeneste, landsdekkende politiinstitusjoner som er opprettet primært for å bistå de enkelte politidistrikt i oppgaver de ikke selv har kapasitet eller kompetanse til å løse. Bistanden kan deles i operativ, faglig og logistikkmessig bistand. Politiets overvåkingstjeneste er organisert som en spesialgren innenfor politiet.

I løpet av 1990-tallet har det skjedd enkelte endringer i noen av særorganenes rolle i politiorganisasjonen. Dette gjelder blant annet nasjonale oppgaver av operativt tilsnitt som i dag ligger til blant annet Kriminalpolitisen. Utviklingen på dette området må ses i sammenheng med politidistriktenes nåværende størrelse, ressursituasjon og kompetanse.

Departementet har ivaretatt internasjonale oppgaver av vesentlig betydning, men har også i en viss grad vært nødt til å legge til særorganene, særlig Kriminalpolitisen og Økokrim, å representere norske politimyndigheter i internasjonale fora og i politisamarbeid i sin alminnelighet. Dette gjelder først og fremst i spørsmål av administrativ og faglig art.

Ved etableringen av Politidirektoratet er det etablert en sentral politiledelse utenfor Justisdepartementet. I samsvar med hva som er uttrykt i Ot.prp. nr. 7 (1999-2000) om den sentrale politiledelsen legger departementet til grunn som en forutsetning at Politidirektoratet skal spille en sentral rolle i Norges engasjementer i internasjonale politifora og internasjonalt politisamarbeid i sin alminnelighet. Etter etableringen av Politidirektoratet vil det primært være Politidirektoratets ansvar å representere norske politimyndigheter i internasjonale fora og i saker som ikke gjelder etterforskning eller utveksling av etterretningsinformasjon.

5.4.2 Departementets vurdering av særorganenes fremtidige rolle

En utviklingen i retning av nye og andre oppgaver for særorganene ville på sikt kunne føre til en svekkelse av deres primærfunksjoner. Det er departementets vurdering at politiets sentrale særorganer i større grad enn hva tilfellet er i dag bør konsentrere sin virksomhet om sine kjernefunksjoner. Dette vil innebærer at særorganene kan styrke sin rolle som nasjonale kompetansesentre. En overføring av oppgaver fra særorgan til politidistrikt vil dessuten bidra til å heve det generelle kompetansenivået i politidistriktene. Når det gjelder Politihøgskolens ansvar for kompetanseutvikling bør det etter departementets syn være slik at opplæringsoppgaver i etaten koordineres av Politihøgskolen, selv om det kan være hensiktsmessig å benytte undervisningskrefter fra særorganer.

En konsekvens av at det etableres større og mer ressurssterke politidistrikter vil være at politioppgaver av operativ karakter i større grad enn i dag kan ivaretas av politidistriktene. Ved at politidistriktene, både kapasitetsmessig og kompetansemessig, blir i stand til å løse egne saker, vil dette kunne føre til mindre belastning for særorganene og således et redusert behov for nye ressurser. Dette vil samlet sett innebære en styrking av den desentrale politiorganisasjonen.

Med dette utgangspunkt forutsetter departementet at Politidirektoratet, i samarbeid med særorganene og politidistriktene, utvikler et operativt konsept der politidistriktene størst mulig grad kan ivareta og videreutvikle sitt operative ansvar. Med en ny distriktsstruktur vil dette kunne skje gjennom videreutvikling av allerede eksisterende regionale samarbeidsordninger i og mellom politidistriktene, og mellom særorganene og politidistriktene.

Departementet forutsetter også at Politidirektoratet tar ansvaret for en gjennomgang av særorganenes oppgaver med sikte på å klarlegge særorganenes fremtidige oppgaveportefølje, blant annet i lys av endret politidistriktsstruktur. Sentralt i dette utviklingsarbeidet vil det være å vurdere hvordan oppgaver av operativ og internasjonal karakter bør ivaretas innenfor den fremtidige politiorganisasjonen.

Departementets utgangspunkt er at slike oppgaver bør ivaretas med klare ansvarsforhold og uten fremvekst av dobbeltkompetanse i henholdsvis Politidirektoratet og særorganene. Videre legger departementet til grunn at det normalt ikke vil være naturlig å legge nasjonale oppgaver til politidistrikter som i utgangspunktet har et geografisk avgrenset ansvar. Hittil har slike oppgaver blitt ivaretatt av særorganene, men etter etableringen av Politidirektoratet fremstår det som svært naturlig at en del av disse nasjonale oppgavene legges til Politidirektoratet.

Ut fra det kriminalitetsbildet som avtegner seg (jf. pkt. 2.5) er det viktig at politiets sentrale særorganer koordinerer sin innsats. Sentralt i denne sammenheng er hvordan det kan unngås uklare ansvarsforhold særorganene i mellom og hvordan mulighetene for dobbeltbehandling reduseres mest mulig.

I forbindelse med etableringen av Politidirektoratet vil det under ledelse av direktoratet bli etablert et råd for bekjempelse av organisert kriminalitet. Rådet vil bestå av representanter for den høyere påtalemyndighet, Økokrim, Kriminalpolitisen og politidistriktene. Toll- og avgiftsdirektoratet vil ha møterett for rådet. Rådet skal i samarbeid med påtalemyndigheten bidra til at bekjempelsen av organisert kriminalitet som dekker flere politidistrikter, undergis en samordnet og tilstrekkelig effektiv innsats fra politidistriktene og politiets sentrale særorganer.

Politiets overvåkingstjeneste skal, som det eneste av politiets sentrale særorganer, i politifaglige og administrative spørsmål rapportere til Justisdepartementet og ikke Politidirektoratet. Uavhengig av disse rapporteringslinjene er det viktig at Politiets overvåkingstjeneste trekkes inn som en sentral aktør i forhold til kriminalitetsbekjempelsen.

5.4.3 Det enkelte særorgan – fremtidig rolle

5.4.3.1 Kriminalpolitisen

Kriminalpolitisen fungerer som et nasjonalt bistandsorgan for politidistriktene. Dets spisskompetanse forutsettes benyttet hvor lokalt politi ikke selv har kompetanse eller kapasitet til å behandle konkrete saker. Primæroppgavene ved Kriminalpolitisen er i dag

- Kriminalteknisk og taktisk etterforskningsbistand
- Internasjonale samarbeidsoppgaver, blant annet gjennom Interpol
- Nasjonalt kriminaletterretningsansvar

- Operativ kriminalanalyse
- Registeransvar for politiregistrene
- Fra år 2000 ansvar for Schengen Information System (SIS)

Politidistriktsutvalget om Kriminalpolitisenralen

Politidistriktstvalget foreslo

»ingen endringer i Kriminalpolitisenralens ansvarsområde, men det vil være behov for en grenseoppgang i forhold til de øvrige særorganene og politidistriktene når den nye organisasjonsstrukturen er etablert».

Høringsuttalelsene

Riksadvokaten viste i sin høringsuttalelse til at

«Kripos bør beholde de service- og bistandsfunksjoner enheten har i dag, men at enheten underlegges Politidirektoratet. Det er også fullt mulig - om man ønsker det - å legge disse funksjoner inn i direktoratet, for eksempel som en egen avdeling. Ingen av disse oppgaver krever påtalemyndighet. Riksadvokaten mener at den strategiske etterretning som nå drives ved Kripos, under enhver omstendighet bør overføres til direktoratet».

Det var kun ett av statsadvokatembetene som uttalte seg om Kriminalpolitisenralen. Det ble blant annet vist til at

«Kripos bør bestå som bistandsorgan for politidistriktene som i dag, men at Kripos administrativt er underlagt direktoratet. På bakgrunn av tendenser til organisert kriminalitet og at denne og andre former for kriminalitet i liten grad tar hensyn til politiets distriktsinndeling, er det behov for ytterligere utredning og debatt omkring Kripos rolle i forhold til politidistriktene, påtalemyndigheten og direktoratet».

Bare et lite antall politimestere kommenterte Politidistriktsutvalgets forslag vedrørende Kriminalpolitisenralen. Etter disses oppfatning bør det ses nærmere på grensene og samordningsfunksjonene mellom særorganene, for eksempel i forhold til politiet utlendingsarbeid, narkotikabistand, etterretning mm., samt overføre mer av virksomheten til politidistriktene, eventuelt slå sammen Kriminalpolitisenralen og Økokrim.

Kriminalpolitisenralen mener de må forbli et sentralt bistandsorgan.

Oppsummering

I funksjonen som nasjonalt bistandsorgan representerer Kriminalpolitisenralen en betydelig spesialkompetanse blant annet innen etterforskning. Dette gjelder saker og sakstyper som etter sin alvorlighetsgrad eller kompleksitet faller utenfor hva de fleste politidistrikt i dag har, eller har mulighet til å bygge opp, kompetanse på. I mange alvorlige saker vil teknisk eller taktisk bistand fra Kriminalpolitisenralen være av stor betydning for mulighetene til å oppklare kriminaliteten.

Utviklingen innen kriminalteknikk og ulike etterforskningsmetoder skjer raskt. Dermed øker også kravene til spesialkompetanse. En forutsetning for å henge med i utviklingen er at det finnes et nasjonalt kompetansesenter som

kan videreføre og videreutvikle avanserte etterforskningsmetoder. Det er ikke realistisk å tro at man, selv med den reduksjonen i antallet politidistrikter som departementet foreslår, vil klare å etablere et miljø og et kompetansenivå lokalt som fullt ut kan erstatte Kriminalpolitisenralen.

Kompetanseoppbygging krever også et rimelig tilfang av saker av en viss vanskelighetsgrad. Det er ikke grunn til å anta at selv de største politidistriktene lokalt vil ha et tilstrekkelig sakstilfang av en slik vanskelighetsgrad at det fullt ut vil kunne erstatte Kriminalpolitisenralen.

En del av de nyere kriminaltekniske etterforskningsmetodene er svært kostbare. Det vil medføre ekstrakostnader å desentralisere mange av de avanserte og svært ressurskrevende etterforskningsmetodene.

Departementet foreslår ikke konkrete endringer verken med hensyn til Kriminalpolitisenralens organisering eller primær oppgaver, men understreker at bistandsfunksjonene bør inneholde en komplementær fagkompetanse i forhold til politidistriktene. Et av siktemålene med å redusere antallet politidistrikter er som tidligere nevnt, å legge et ressursmessig grunnlag for mer slagkraftige og bærekraftige politidistrikter, dvs. politidistrikter som i større grad kan løse sine oppgaver med egne ressurser. Denne forutsetning bør på sikt kunne redusere behovet for bistand av den type Kriminalpolitisenralen i dag yter. På den annen side nødvendiggjør utviklingen innenfor etterforskningsmetoder at det også i tiden framover må finnes et nasjonalt kompetansesenter som kan bistå politidistriktene med kriminalteknisk spisskompetanse.

Departementet legger til grunn at Politidirektoratet foretar en vurdering av Kriminalpolitisenralens fremtidige oppgaveportefølje og trekker opp grensene mellom Kriminalpolitisenralen og de øvrige særorganene. Vurderingen bør ha som utgangspunkt å opprettholde og videreføre bistandsfunksjonen som i dag tilligger Kriminalpolitisenralen.

Kriminalpolitisenralen ivaretar også en del nasjonale oppgaver, blant annet i forhold til politiets registre. Rolledelingen og ansvarsdelingen når det gjelder strategisk kriminaletterretning bør også vurderes. Departementet vil som et utgangspunkt legge til grunn at nasjonale oppgaver i denne sammenheng bør legges til Politidirektoratet som er regjeringens utøvende politiorgan når det gjelder koordinering av politiets kriminalitetsbekjempelse.

5.4.3.2 Økokrim

Økokrim er både en politienhet og et statsadvokatembete og ble opprettet i den hensikt å øke innsatsen mot økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet. Innen sitt felt kan enheten påbegynne saker av eget tiltak, overta saker fra lokal påtalemyndighet eller på annen måte bistå eller gi råd. Økokrim har en særlig påtale- og politifaglig kompetanse som gjennom år er bygget opp omkring enhetens fagområde.

Politidistriksutvalget foreslo »ingen endringer i Økokrims ansvarsområde, men det vil være behov for en grenseoppgang i forhold til de øvrige særorganene og politidistriktene når den nye organisasjonsstrukturen er etablert».

Oppsummering

Departementet ser, i likhet med Politidistriksutvalget, ikke behov for endringer i Økokrims ansvarsområde. Som en del av Politireform 2000 legger departementet til grunn at Politidirektoratet vurderer nærmere grensesnittet mellom Økokrim, de andre særorganene og politidistriktene. Da Økokrim ikke bare er en politienhet, men også et statsadvokatembete, må riksadvokaten i nødvendig utstrekning trekkes inn i disse vurderingene.

5.4.3.3 Politiets overvåkingstjeneste

Departementet undergir Politiets overvåkingstjeneste en grundigere og mer detaljert behandling enn hva tilfellet er for de øvrige særorganene.

I de første årene etter annen verdenskrig var politimesteren i Oslo sjef for overvåkingstjenesten i hele landet. Dagens overvåkingsentral (OVS) var en avdeling ved Oslo politikammer, og distriktssentraler var etablert i Kristiansand, Bergen, Trondheim og Harstad. Tjenesten ble senere omorganisert flere ganger. I januar 1969 ble det fastsatt ny organisasjonsplan for Overvåkingsentralen med det formål å skape klarere ansvarsforhold internt og å samle likeartede funksjoner innenfor samme avdelinger. Inndelingen resulterte i avdelinger for henholdsvis administrasjon, alminnelig sikkerhetstjeneste og kontraetterretning.

Regionalt var tjenesten fram til 1977 organisert i distriktssentraler. I 1977 ble distriktssentralene erstattet av 5 landsdelssentraler (Østlandet, Sørlandet, Vestlandet, Trøndelag og Nord-Norge) med underliggende avdelinger som hver besto av flere politidistrikter. Landsdelssentralene ble ledet av stedlig politimester. På Østlandet var Overvåkingsentralen landsdelssentral, overvåkingsavdeling for Oslo og Akershus og lokalt overvåkingsorgan for Oslo politidistrikt. Samtidig ble politimesteren i Oslo fritatt for overvåkingsgjøremål. Tjenesten hadde på dette tidspunkt fire nivåer, overvåkingsentralen, landsdelssentralene, avdelingene og politikamrene. Enkelte steder var det i tillegg et femte ledd i form av enmannsstasjoner.

Forstervoll-utvalget, som avga sin innstilling 4. desember 1990, konkluderte med at overvåkingstjenestens organisasjon var komplisert, overdimensjonert, lite fleksibel og for sterkt desentralisert. På denne bakgrunn anbefalte utvalget blant annet å nedlegge landsdelssentralene og erstatte disse med regionale avdelinger direkte underlagt Overvåkingsentralen. Departementet foreslo i St.meld. nr. 39 (1992 - 93) om overvåkingstjenesten å nedlegge landsdelssentralene, samt at overvåkingstjenesten heller ikke skulle ha andre faste, regionale ledd. Forslaget ble ikke godtatt av Stortinget, som under behandlingen av meldingen fattet vedtak om at overvåkingstjenesten fortsatt skulle ha regionale ledd. Departementet fikk i oppdrag å fastsette den nærmere regioninndeling og organiseringen av tjenesten.

Dette ledet fram til dagens organisering av overvåkingstjenesten. Ved departementets rundskriv G-113/94 av 22. desember 1994 ble ny regionordning for overvåkingstjenesten fastsatt, og nye bestemmelser om organisasjon og intern kompetansefordeling m.v. innenfor tjenesten ble fastsatt av departementet 25. mars 1996.

Overvåkingstjenestens organisasjon består i dag av et sentralt ledd (Overvåkingsentralen), regionsentraler og lokale ledd. 350 personer arbeider i

overvåkingstjenesten. Overvåkingssentralen leder og samordner tjenesten på landsbasis, og innenfor overvåkingstjenestens ansvarsområde er overvåkings sjefen politimestrenes foresatte. Overvåkingssentralen utøver ledelsesfunksjoner ved blant annet å utferdige generelle og spesielle direktiver for utførelsen av tjenesten og prioritering av oppgaver. I tillegg har Overvåkingssentralen et bistands-, informasjons- og veiledningsansvar for underlagte ledd. Overvåkingssentralen er direkte ansvarlig for overvåkingstjenesten i Oslo politidistrikt, og politimesteren i Oslo er fortsatt fritatt for overvåkingsgjøremål. Syssele mannen på Svalbard hører i overvåkingssaker direkte inn under Overvåkingssentralen.

Overvåkingstjenesten er i dag inndelt i 7 regioner. Et politidistrikt er utpekt som regionansvarlig i hver region, og politimesteren i det regionansvarlige distriktet benevnes regionpolitimester. Regionpolitimestrene leder overvåkingstjenesten i regionene, og er overordnet de øvrige politimestrene i regionen i overvåkingssaker.

Regionpolitidistriktene skal lede, samordne, prioritere og motivere overvåkingstjenesten i regionen, og innberette alle forhold av overvåkingsmessig betydning til Overvåkingssentralen. Følgende regioninndeling er gjeldende (i parentes er oppført regionansvarlig politidistrikt):

- Region Østlandet-Øst (Romerike politidistrikt): Omfatter politidistriktene i Østfold, Hedmark, Oppland, samt Romerike og Follo i Akershus.
- Region Østlandet-Vest (Asker og Bærum politidistrikt): Omfatter politidistriktene i Vestfold, Telemark og Buskerud, samt Asker og Bærum i Akershus.
- Region Sørlandet (Kristiansand politidistrikt): Omfatter politidistriktene i Aust-Agder, Vest-Agder og Rogaland, unntatt Haugesund.
- Region Vestlandet (Bergen politidistrikt): Omfatter politidistriktene i Hordaland og Sogn og Fjordane samt Haugesund i Rogaland.
- Region Midt-Norge (Trondheim politidistrikt): Omfatter politidistriktene i Møre og Romsdal, Utrøndelag og Nord-Trøndelag.
- Region Nordland og Troms (Bodø politidistrikt): Omfatter politidistriktene i Nordland og Troms.
- Region Finnmark (Sør-Varanger politidistrikt): Omfatter politidistriktene i Finnmark.

Den enkelte politimester har ansvaret for overvåkingstjenesten i eget politidistrikt. Selv om politidistriktet ikke har en egen overvåkingsenhet eller tildelte ressurser for dette formålet, anses det viktig at politimesteren har et totalansvar i eget distrikt, blant annet i forhold til rapportering og iverksettelse av tiltak.

I alle politidistrikter hvor overvåkingstjenesten utgjør ett årsverk eller mer, er tjenesten organisert som en egen driftsenhet. Departementet besluttet med virkning fra 1. januar 2000 å omgjøre totalt 47 stillingshjemler ved overvåkingstjenestens regionale og lokale ledd til annen polititjeneste innenfor samme politidistrikt. I tillegg ble det besluttet at 7 stillingshjemler fra lokale ledd i overvåkingstjenesten skal overføres Overvåkingssentralen ved ledighet i politidistriktet. I de politidistriktene hvor overvåkingsoppgavene utgjør mindre enn ett årsverk, totalt 17 politidistrikt, ivaretas tjenesten av en kontaktmannsordning. Vedkommende er tilknyttet en av politidistriktets driftsenheter, men rapporterer i overvåkingssaker direkte til politimesteren. Kontakts-

mannsordningen innebærer for øvrig at overvåkingssjefen ikke lenger har beordringsrett overfor personell som eventuelt arbeider med overvåkingssaker.

Overvåkingstjenesten har i de senere år stadig vært gjenstand for debatt. Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget) avga 13. desember 1996 en særskilt melding til Stortingets presidentskap om overvåkingstjenestens innhenting av opplysninger fra det tidligere DDR, jf. Dok nr. 16 (1996-97). Bakgrunnen for meldingen var at EOS-utvalget siden juni 1996 hadde gransket overvåkingstjenestens henvendelser til tyske myndigheter om opplysninger fra Stasi-arkivene i det tidligere DDR. Foranledningen til disse undersøkelsene var opplysninger om at overvåkingstjenesten hadde registrert nye opplysninger om Berge Furre i den tiden han var medlem av Lund-kommisjonen. Lund-kommisjonen, som var oppnevnt av Stortinget for å undersøke om de hemmelige tjenester hadde vært engasjert i ulovlig eller irregulær overvåking av norske borgere, avga sin rapport til Stortingets presidentskap 28. mars 1996, jf. Dok nr. 15 (1995-96). EOS-utvalget rettet sterk kritikk mot sider ved overvåkingstjenestens fremgangsmåte, og utvalgets melding foranlediget en umiddelbar og sterk politisk reaksjon.

»Danielsen-utvalgets» innstilling

På denne bakgrunn tok Statsministeren i en særskilt redegjørelse til Stortinget 16. desember 1996 til orde for at det burde foretas en ny, samlet gjennomgang av blant annet Politiets overvåkingstjenestes organisering og rettslige rammebetingelser, og drøftelsene ledet frem til oppnevning av et utvalg med mandat å ta opp alle spørsmål vedrørende Politiets overvåkingstjeneste som utvalget mente burde utredes og eventuelt endres. Utvalget, det såkalte Danielsen-utvalget, avga sin utredning 27. mars 1998, jf. NOU 1998:4 Politiets overvåkingstjeneste.

I foreliggende melding vurderes spørsmålet om den regionale og lokale organisering av overvåkingstjenesten. Oppfølging av Danielsen-utvalgets anbefalinger vedrørende lovfesting av overvåkingstjenestens oppgaver, kontroll av overvåkingstjenesten og rekruttering og kompetansoppbygging m.v. i tjenesten, har departementet fremmet som egen proposisjon til Stortinget.

Spørsmålet om organisering av Politiets overvåkingstjeneste har vært et stadig tilbakevendende tema i de siste ti år. Danielsen-utvalget konkluderer på s. 122-123 i utredningen blant annet med følgende :

»Etter utvalgets syn bør en flatere og mer fleksibel organisasjonsmodell etterstrebes. De forhold som begrunnet den eksisterende organisasjon, er neppe like tungtveiende i dag som tidligere. Tjenesten er for desentralisert, og i det perspektiv antagelig også overdimensjonert. Etter utvalgets syn vil tjenesten kunne få mer ut av ressursene ved en reorganisering.

Utvalget tar utgangspunkt i at overvåkingsoppgaver uansett bør være en del av den enkelte politimesters ansvar innenfor sitt distrikt, under Overvåkings-sentralens overordnede styring og ledelse. Selv om politidistriktet ikke skulle ha et eget POT-element vil det fortsatt være viktig at politimesteren har et totalansvar i sitt distrikt, blant annet i forhold til rapportering, bistand og iverk-

settelse av tiltak som ikke kan vente når det oppstår mistanke om forberedelse til eller foretatte handlinger som overvåkingstjenesten har ansvar for å forebygge og motvirke.

Utvalget mener at ordningen med regionsentraler bør videreføres, men en omfordeling av ressursene synes å være nødvendig. Antall regioner i overvåkingstjenesten burde kunne reduseres. Østlandsregionen bør fortsatt prioriteres høyt. Utvalget ser imidlertid liten grunn til å opprettholde dagens ordning hvor Overvåkingssentralen og to regionsentraler (Asker og Bærum politidistrikt og Romerike politidistrikt) nærmest er lokalisert i samme område. Dette synes å være en lite effektiv utnyttelse av ressursene og kan også medføre praktiske ulemper.

Det er også grunn til å vurdere om andre regionsentraler bør nedlegges. Muligens vil det kunne være tilstrekkelig med to landsdelsregioner for henholdsvis Nord-Norge og Sør-Norge. Finnmark bør være særlig prioritert. Alternativt kan en samordning mellom regioninndelingen og landsdelspolitimesterordningen vurderes. Antall regioner vil ha sammenheng med en eventuell omorganisering av tjenesten på lokalt nivå. De ulike landsdelers/regioners overvåkingsmessige betydning må være avgjørende for hvor de regionansvarlige enheter lokaliseres.

Utvalget mener at det ikke lenger er grunn til å opprettholde ordningen med at fast ansatte tjenestemenn i overvåkingstjenesten er utstasjonert i alle lokale politidistrikter. I mange politidistrikter dreier dette seg om en person. Dette synes faglig utilfredstillende og en for lite fleksibel utnyttelse av ressursene.

Høringsuttalelsene

Departementet sendte 26. mai 1998 Danielsen-utvalgets utredning på høring til samtlige politimestere, departementer, fylkesmenn, registrerte politiske partier og utvalgte kommuner m.v. En nærmere analyse av innkomne høringsuttalelser viste at høringsinstansene hadde ulike og tildels avvikende oppfatninger i forhold til utvalgets vurderinger om den regionale og lokale organiseringen av Politiets overvåkingstjeneste. Dette gjorde seg særlig gjeldende i forhold til politimestrenes høringsuttalelser, og generelt kan det legges til grunn at uttalelsene på dette punkt ikke var entydige eller retningsgivende.

På denne bakgrunn anmodet departementet i brev av 22. juni 2000 overvåkingssjefen om en ny vurdering av organisasjonsmessige forhold i overvåkingstjenesten. Overvåkingssjefen ba deretter regionpolitimestrene om å innrapportere ressursforbruket som medgår til å ivareta regionfunksjonen i overvåkingstjenesten. Totalt ble antatt forbruk innrapportert til 24 årsverk. Ressursforbruket ble meddelt samtlige underliggende ledd i overvåkingstjenesten med anmodning om å uttale seg om behovet for å opprettholde regionordningen i overvåkingstjenesten, og dersom antall politidistrikter reduseres, hvor regionsentralene burde lokaliseres. I tillegg anmodet overvåkingssjefen om å bli meddelt ressursbehovet dersom regionordningen bortfaller og politidistriktet forblir uendret.

49 politimestere, herunder samtlige regionpolitimestre, besvarte henvendelsen. Enkelte regionpolitimestere argumenterte bredt for opprettholdelsen av et regionalt nivå i Politiets overvåkingstjeneste, og mangler ved Overvå-

kingssentralen ble anført som grunn til at dagens ordning bør opprettholdes. Fem regionpolitimestere ønsker nåværende regionordning videreført.

Av 42 politimestere som ikke har regionansvar, mente 11 at regionordningen bør videreføres. De øvrige politimestere anbefalte en avvikling av regionordningen, og det ble vist til at ordningen er lite hensiktsmessig og oppfattes som et unødvendig og forsinkende ledd. Videre ble det blant annet anført at Politiets overvåkingstjeneste bør organiseres i en flatere struktur, og at lokale ledd bør kunne forholde seg direkte til Overvåkingssentralen. Det synes også å være en felles oppfatning om at det er behov for POT-enheter i samtlige politidistrikter.

I brev av 16. juni 2000 til departementet konkluderte overvåkingssjefen på denne bakgrunn med blant annet følgende:

- » Overvåkingssjefen mener det er særlig tre hensyn som må vektlegges ved den nærmere vurdering :
 - Hensynet til effektiv måloppnåelse i forhold til POT's oppgaver.
 - Hensynet til effektiv ressursutnyttelse.
 - Hensynet til styring og kontroll.

I forbindelse med den forestående omorganiseringen av politiet legges det opp til to nivåer. Det blir derfor et naturlig spørsmål om det gjør seg gjeldende særlige hensyn som taler for å opprettholde ordningen med 3 nivåer i POT. Etter overvåkingssjefens oppfatning foreligger i dag ingen grunner som gjør det nødvendig med slik særordning for POT.

Overvåkingssentralen har god oversikt over den samlede saksporfølje på landsbasis. Av disse registreringer går det klart fram at det samlede antall registrerte saker er svært begrenset. Sakene er særlig knyttet til det sentrale strøk på Østlandet og på Sør- og Vestlandet. I tillegg kommer spesielle saker knyttet til Finnmark, med utgangspunkt i den felles norsk-russiske grense.

Med bakgrunn i de gjennomførte analyser, mener en herfra at dagens ordning med tre nivåer i POT, utfra et ressursynspunkt, bør bringes til opphør. Selv om den innmeldte ressursbruk til regionale funksjoner (24 årsverk) har i seg visse usikkerhetsmomenter, må man legge til grunn at dagens regionstruktur legger belegg på betydelige ressurser som kunne vært benyttet på en bedre måte.

Fra et styringssynspunkt mener overvåkingssjefen at en to-nivå modell ville være å foretrekke. Erfaringer har vist visse regionale forskjeller i diverse sammenhenger. Særlig med bakgrunn i omorganiseringen i det alminnelige politi, vil det i lengden være ønskelig med en parallell hieraki-forståelse ute i politidistriktene. Dette hensynet vil gjøre seg stadig sterkere gjeldende. Det er forventet at POT's saksansvar vil ligge stadig nærmere de øvrige politioppgaver ute i distriktene. Utviklingstrekk knyttet til økende mobilitet, utlendingers integrasjon og spredte bosetting, samt teknologiutviklingen tilsier at parallelle forhold i oppgaver i størst mulig grad bør gjenspeiles i parallelle, og lett oppfattede, organisasjonsforhold.

Man antar at det legges opp til en ikke ubetydelig reduksjon i antall politidistrikter. Under denne forutsetning er det overvåkingssjefens vurdering at den enkelte politimester bør ha minst ett årsverk til POT-funksjon, alt avhengig av distriktets størrelse, beliggenhet og særtrekk. Under samme forutsetning anses - som et utgangspunkt - en kontaktmannsordning utilstrekkelig og lite tilfredstillende.

Med bakgrunn i departementets spørsmål i brev av 22.06.00 konkluderer overvåkingssjefen slik:

Ordningen med et regionalt nivå bringes til opphør.

Forslaget er uavhengig av omfanget av den varslede reduksjon i antall politidistrikter.

Med utgangspunkt i et antall politidistrikter mellom 30 og 40 foreslås at det enkelte politidistrikt har en fast POT-enhet med minst et årsverk.»

Oppsummering

Departementet foreslår at ordningen med regionalt nivå i overvåkingstjenesten bringes til opphør. Forslaget er ikke avhengig av, men understøttes av de organisatoriske og strukturelle forslag og prinsipper som departementet for øvrig bygger på i Politireformen.

Ut fra de oppgaver overvåkingstjenesten skal utføre, mener departementet at tjenestens struktur bør legge til rette for fleksible omstillinger. Generelt synes det som om dagens organisasjonsstruktur i for stor grad binder opp ressurser ved regionsentralene. Dette kan i noen grad også resultere i dobbeltarbeid og forsinkelser. Det kan videre synes som om ressursene i for liten utstrekning benyttes til kontaktskapende virksomhet og annet operativt, forebyggende arbeid.

Etter departementets vurdering tilsier dagens teknologi og kommunikasjonsforhold at mindre ressurser kan brukes til administrative funksjoner både sentralt, regionalt og lokalt i overvåkingstjenesten. En ytterligere effektivisering vil også kunne skape rasjonaliseringsgevinster ved Overvåkingssentralen.

Erfaringene med kontaktmannsordningen ved 17 politidistrikter er blandet. Departementet anbefaler, i likhet med overvåkingssjefen, at overvåkingstjenesten i fremtiden organiseres slik at alle politidistrikter har en fast POT-enhet med minst ett årsverk. Departementet vil i denne sammenheng peke på at de politidistrikter som i dag har regionsentraler, vurderes som viktige områder i overvåkingssammenheng. Selv om disse politidistriktene ikke i fremtiden skal ha et særskilt regionansvar, er det åpenbart at disse distriktene også i fremtiden må ha en betydelig kapasitet i overvåkingssaker. Tilsvarende betraktning gjør seg også gjeldende for enkelte andre politidistrikter.

Departementet understreker at det skal utvikles en organisasjon hvor det klart fremgår at den enkelte politimester og den enkelte POT-enhet er ansvarlig for overvåkingfunksjonen i eget politidistrikt under overvåkingssjefens overordnede ledelse (med unntak for Oslo politidistrikt).

Departementet understreker i tillegg behovet for at fagmiljøene ute i politidistriktene opprettholdes og videreutvikles, og at dette hensynet vektlegges i den videre organisasjonsutviklingen.

Med bakgrunn i at Overvåkingssentralens kontrollspenn utvides, er det etter departementets vurdering nødvendig for Overvåkingssentralens ledelse å ytterligere fokusere på organisasjonsstruktur, kompetanse og arbeidsrutiner. Dette vil sikre en samlet ledelse av tjenesten.

Synliggjøring og viderutvikling av strategifunksjoner ved Overvåkingssentralen, samt tilrettelegging for samordning og samarbeid innenfor nær-

mere angitte saklige eller geografiske områder, vil være viktige bidrag i denne sammenheng.

Etter straffeprosessloven § 59 annet ledd tilligger det riksadvokaten å bestemme at etterforskningen i enkelte grupper av saker skal ledes av en annen tjenestemann enn den som saken ellers ville høre under. I henhold til riksadvokatens rundskriv har ikke den lokale politimester påtalekompetanse i saker som hører under Politiets overvåkingstjeneste. Slik kompetanse tilligger regiopolitimestrene i overvåkingstjenesten.

Når departementet ovenfor foreslår at overvåkingstjenestens regionordning avvikles, må det vurderes hvordan påtalefunksjonen i overvåkingssakene bør organiseres. Som nevnt ovenfor hører dette spørsmål under riksadvokaten.

5.4.3.4 Utrykningspolitiet

Utrykningspolitiet var i utgangspunktet tiltenkt å være en sentral enhet som skulle forsterke det enkelte politidistrikt ved behov. Enheten har imidlertid utviklet seg til å bli et trafikpolitiet med oppgave å redusere antallet trafikkuulykker og forebygge lovovertridelser i trafikken. Utrykningspolitiet skal yte politidistriktene bistand til planlegging, tilretteleggelse og gjennomføring av trafikkinnsatsen, sammen med lokalt politi utføre trafikktjeneste i politidistriktene og om nødvendig yte politidistriktene bistand i forbindelse med andre kriminalitetstyper enn trafikkovertredelser.

Politidistriktsutvalgets innstilling

Politidistriktsutvalget foreslo

»at den faste staben på 30 stillingshjemler integreres i Politidirektoratet, for å følge opp trafikksikkerhetsarbeidet i politidistriktene. De innbeordrede 253 polititjenestemenn/kvinner fra politidistriktene og 40 fra lensmannskontorene, tilbakeføres til distriktene med oppgave å utføre politiets trafikksikkerhetsoppgaver minst tilsvarende dagens nivå. Det er utvalgets oppfatning at arbeidet med trafikksikkerhet må videreføres på et høyt ambisjonsnivå og det er viktig å finne frem til ordninger som sikrer dette. I tillegg er utvalget opptatt av den fleksibilitet som UP i dag representerer. Dette bør kunne opprettholdes ved at de 293 stillingene kan beordres til spesielle oppgaver på samme måte som i dag. UP's rolle som beredskapsenhet utredes nærmere».

Høringsuttalelsene

Statsadvokatene støttet forslaget om at Utrykningspolitiet nedlegges.

Politimestrene var delte i oppfatningen av om Utrykningspolitiet burde nedlegges og mannskapene tilbakeføres til politidistriktene.

Utrykningspolitiet støttet ikke Politidistriktsutvalgets forslag om omorganisering, men foreslo at det skulle samlokaliseres med Politidirektoratet. Utrykningspolitiet pekte på at

«gjennom distriktsinndelingen med faste ledere har man klart å gjøre trafikktjenesten meget effektiv...»

«Under arbeidsdagen har patruljene også blikk for annen kriminalitet..»

«Vi bistår politidistriktene ved aksjoner mot kriminelle miljøer»
«UPs sentrale stilling i dag medfører at man trekkes med i forskjellige tiltak, arrangementer med andre trafikkaktører som Trygg Trafikk, Norges Automobil Forbund, Transportøkonomisk Institutt, SINTEF, MA, vegvesenet m.v. Denne utvikling hadde vært meget vanskelig å gjennomføre hvis man ikke hadde hatt en sentral trafikkstyrke å spille på. Vi har sett at politidistriktenes organiserte trafikkarbeid har minsket de siste årene. Trafikktjenesten salderes på grunn av andre politioppgaver. Vi tror at for å opprettholde et minimum av trafikktjeneste bør UP fortsette som en sentral trafikkavdeling ».

Politiets datatjeneste og Politiets materielltjeneste støttet forslaget om å omorganisere Utrykningspolitiet. Statens innkrevingsentral mente at Utrykningspolitiet burde opprettholdes i sin nåværende form. Trygg Trafikk gikk inn for at Utrykningspolitiet opprettholdes, og viser til at det vil være den beste garanti for at man til en hver tid er sikret en viss minimumsinnsats av kontroll og overvåkning i vegtrafikken. Trygg Trafikk pekte videre på at Utrykningspolitiet spiller en helt avgjørende rolle for å snu de siste års negative ulykkesutvikling gjennom sin kontroll- og overvåkningsvirksomhet, og at synlig politi på vegene er det viktigste våpen i kampen mot trafikkulykkene på norske veier.

Oppsummering

I Ot.prp. nr. 7 (1999-2000) om den sentrale politiledelse ble det konkludert med at Utrykningspolitiet burde opprettholdes. Det ble i den forbindelse vist til de gode erfaringene knyttet til særskilte politimannskaper avsatt for trafikk-innsats. I deler av 2000 har Utrykningspolitiets resultatoppnåelse hatt en lite ønsket utvikling med store forskjeller mellom fastsatte resultatmål og de resultater som faktisk oppnås. Mot slutten av året ser det ut til at dette er i ferd med å bedre seg.

Departementet legger derfor til grunn at den beskrevne situasjon er et forbigående problem som ikke bør tillegges vekt ved den overordnede organiseringen av trafikkinnnsatsen. Dagens UP-regioner er imidlertid inndelt med utgangspunkt i hva som er politiets distriktsstruktur i dag. Når denne endres i henhold til reformens forslag, vil det være behov for å vurdere nærmere i hvilken grad UP-regionene bør endres. Disse vurderingene forutsettes foretatt av Politidirektoratet i samarbeid med Utrykningspolitiets ledelse.

Det har vært reist spørsmål om Utrykningspolitiets sentrale ledelse burde samlokaliseres med Politidirektoratet. Etter departementets vurdering lar dette seg ikke gjennomføre av praktiske årsaker.

5.4.3.5 Politiets materielltjeneste og Politiets datatjeneste

Politiets datatjeneste (PD) ble opprettet i 1982 som et særorgan direkte underlagt Justisdepartementet. Politiets datatjenestes fagfelt er utvikling, drift og vedlikehold av elektroniske informasjonssystemer for politi- og lensmannsetaten og eventuelle andre organer underlagt Justisdepartementet. Politiets datatjenestes oppgaver omfatter alle sider ved anvendelsen av IKT-baserte systemer, slik som planlegging, utvikling, iverksetting, drift, utstyrsanskaffelser og brukerstøtte for iverksatte systemer. I tillegg har Politiets datatjeneste ansva-

ret for driften av politiets sentrale registre og tar seg av opplærings- og brukerstøtte for hele politi- og lensmannsetaten.

Politiets materielltjeneste (PMT) ble etablert i 1989 som en videreføring av Politiintendanturen og materiellkontoret i Justisdepartementets Politiavdeling og skal bistå politi- og lensmannsetaten innenfor oppgaver knyttet til blant annet planlegging og budsjettering av materiellanskaffelser, utvikling og utprøving av ulike typer materiell samt inspeksjon og kontroll av materiellforvaltningen, herunder å sørge for en kosteffektiv og rasjonell materiellforvaltning i politi- og lensmannsetaten.

Politidistriktsutvalget om Politiets datatjeneste og Politiets materielltjeneste

Politidistriktsutvalget anførte at

«den teknologiske utviklingen tilsier at grensene mellom PD og PMT flyter sammen. Utvalget har imidlertid ikke hatt anledning til å gå inn i dette, men vil at det igangsettes en vurdering av sammenslåing eller minimum samlokalisering med Politiets datatjeneste. Det kan også være aktuelt å vurdere en samlokalisering med det foreslåtte Politidirektoratet»....

»Utvalget vil også foreslå at det vurderes en overføring av investeringsbudsjettet til politidistriktene der hvor distriktene har et driftsansvar. Dette gjelder for eksempel bilkjøp som er en viktig investering og stor driftsutgift. Når kjøp og drift holdes atskilt, er det grunn til å tro at den samlede bruk av midler ikke blir effektiv. PMTs rolle bør i så fall utvikles videre når det gjelder generelle innkjøpsavtaler som tas i bruk lokalt. Utvalget vil understreke at det ikke har vært anledning til å gå inn i denne problematikken, og at forslaget må utredes grundig».

Det er i meldingens kapittel 2 redegjort for sentrale utviklingstrekk innen IKT. Konvergensutvalgets innstilling (NOU 1999:26 Konvergens. Sammensmelting av tele- data- og mediesektorene) understreker at usikkerhetsmomentet med hensyn til endringene innen tele-, data- og mediesektorene ikke er »knyttet til om dette skjer, men med hvilken hastighet denne utviklingen skjer. Dette tilsier at myndighetene må ha et helhetlig perspektiv på de rettlige og politiske rammebetingelsene for disse sektorene».

Høringsuttalelsene

Kriminalpolitisen sentralen støttet forslaget om en samlokalisering av Politiets datatjeneste og Politiets materielltjeneste, men går inn for at de forblir to særskilte organer.

Politiets materielltjeneste viste til at det på tidspunktet for høringsuttalelsen foregikk en organisasjonsundersøkelse vedrørende organisasjons- og driftsform og at det derfor var vanskelig gi eksakte innspill til spørsmålet om sammenslåing eller samlokalisering, selv om Politiets materielltjeneste og Politiets datatjeneste har likhetstrekk både i organisasjon og oppgaver. Politiets materielltjeneste har i utgangspunktet ikke noe imot at sentrallager, distribusjon og annen praktisk materiellhåndtering m.v. opprettholdes på Hadeland.

Statsadvokaten i Troms og Finnmark gir sin tilslutning til at Politiets materielltjeneste og Politiets datatjeneste vurderes slått sammen.

Politimestrene støttet i hovedsak utvalgets forslag om at spørsmålet om sammenslåing, eventuelt samlokalisering av Politiets datatjeneste og Politiets materielltjeneste bør utredes nærmere, før det tas stilling til spørsmålet.

Politiets datatjeneste er enig i forslaget om samlokalisering med Politiets materielltjeneste, men går imot sammenslåing da det ikke er noe klart oppgavemessig slektskap mellom Politiets datatjeneste og Politiets materielltjeneste, utover tele- og sambandssiden. En lokalisering i Oslo kan være et godt alternativ i forhold til rekruttering av arbeidskraft, kontakt med underleverandører og i forbindelse med reisevirksomhet. Politiets datatjeneste la vekt på at det i det videre arbeidet utredes nærmere hvordan oppgavene i Politiets materielltjeneste skal ivaretas, og foreslår 3 ulike løsninger:

- Politiets materielltjeneste fortsetter som egen virksomhet, men med samordning av tele- og samband mot Politiets datatjeneste.
- Tele- og samband flyttes over til Politiets datatjeneste, og materiellsiden ivaretas i Politidirektoratet.
- Politiets datatjeneste og Politiets materielltjeneste samlokaliseres med Politidirektoratet.

Utrykningspolitiet er for en samlokalisering av Politiets datatjeneste og Politiets materielltjeneste.

Oppsummering

Både Politiets materielltjeneste og Politiets datatjeneste har primærfunksjoner innen teknisk og logistikkmessig støtte i forhold til politiets operative enheter. Forholdet mellom Politiets datatjeneste og Politiets materielltjeneste gjelder derfor i realiteten hvordan fremtidens politiorganisasjon skal ivareta teknisk og logistikkmessige støttefunksjoner på en kosteffektiv måte.

Disse støttefunksjonene vil i fremtiden stille store krav til så vel kompetanse som helhetlig oppgaveløsning.

Det kan i dag hevdes at overlappende oppgaver mellom Politiets materielltjeneste/Politiets datatjeneste kun utgjør ca. 10 % av særorganenes samlede oppgaveportefølje. Departementet vil imidlertid legge til grunn for vurderingen av sammenslåingsspørsmålet et mindre statisk utgangspunkt. Den teknologiske utviklingen skjer raskt. Ett av trekkene ved denne utviklingen vil være at radio-samband sammensmelter med informasjonsteknologi. Det vil således ikke lenger kunne trekkes klare skiller mellom hva som er radio-samband og hva som er «data-kommunikasjon». Denne utviklingen vil også i økende grad påvirke andre materielltyper, slik som politiets kjøretøyer.

Hvordan man møter en slik utvikling er både et ledelses-, et organisasjons- og et brukerspørsmål. Den teknologiske utvikling vil stille økte krav til rasjonalitet og koordinering av tjenester og produkter. De organisatoriske løsningene vil direkte og indirekte påvirke evnen til rasjonell ressursutnyttelse. Fra et brukerperspektiv vil kravene komme om helhetlige og koordinerte løsninger og leveranser.

En rasjonell ivaretagelse av støttefunksjonene tilsier derfor etter departementets vurdering en mer samlet ivaretagelse av de to særorganenes virksomhetsområder enn tilfellet er i dag. Det vises i denne forbindelse også til Konvergensutvalgets anbefaling (NOU 1999:26) om at man må

»ha et helhetlig perspektiv på de rettslige og politiske rammebetingelsene» for blant annet tele- og datasektorene.

Når det gjelder forholdet mellom Politiets materielltjeneste og Politiets datatjeneste mener departementet det foreligger tre løsningsalternativer:

- At særorganenes samlede oppgaveportefølje gjennomgås og fordeles mellom de to særorganene på en måte som bedre ivaretar oppgavene i fremtiden. Dette kan skje ved at det foretas en form for spesialisering ved at man skiller ut typisk innkjøps- og lagerrelaterede oppgaver samt ansvaret for etatens rammeavtaler og samler disse i Politiets materielltjeneste sammen med oppgaver som ikke knytter seg til IKT-utvikling og -drift. Det er i prinsippet ingen vesentlig forskjell på prosedyrene relatert til innkjøp av uniformer og datautstyr, selv om produktene er av relativt forskjellig karakter. Oppgaver knyttet til blant annet utvikling av IKT kunne i så fall samles i Politiets datatjeneste.
- At de to særorganene slås sammen. Dette innebærer at virksomhetsgrenene samlokaliseres og at det etableres en felles ledelse.
- At de to særorganene slås sammen ved at de gis en felles ledelse, men uten å samlokaliseres i første omgang.

Departementet mener det er lite hensiktsmessig at det kun foretas en omfordeling ansvaret for de oppgaver som i dag tilligger de to særorganene. Dette er en løsning som riktignok på kort sikt vil kunne sikre en noe mer hensiktsmessig ivaretagelse av beslektede oppgaver, men som samtidig vil mangle den organisatoriske overbygningen som er fremtidsrettet og som vil være en nødvendighet for hele tiden å sikre en best mulig ivaretagelse av de samlede oppgaver. I denne sammenheng understreker departementet også at det ikke bør etableres en organisatorisk løsning hvor enten Politidirektoratet eller departementet bør være ansvarlig for den samlede koordinering av virksomhetsgrenenes løpende virksomhet. Det vil her være tale om en form for koordinering som bør skje på lavere organisasjonsnivå enn på et sentralt ledelsesnivå.

Etter departementets vurdering er det de to siste løsningsalternativene som best legger grunnlaget for en helhetlig oppgaveløsning både ut fra et ledelses- og et brukerperspektiv, og der det sammenslåtte særorganets ledelse gis ansvaret for en helhetlig resultatoppnåelse.

Fritt vurdert ville en løsning med samlokalisering og felles ledelse gitt det beste resultatet. Da kunne organisasjonen bygges opp fra bunnen av, med ny felles organisasjonskultur. Departementet anser imidlertid denne løsningen som uaktuell. Sentralt for departementets standpunkt er de praktiske og økonomiske konsekvenser som følger av dette alternativ.

En total samlokalisering av virksomhetene kan ikke skje uten at dette vil være kostnadsdrivende, da dette vanskelig kan skje innenfor de lokaler virksomhetene i dag disponerer. Etter departementets vurdering bør også det sikkerhetsmessige aspektet tillegges betydelig vekt. Det vises i den forbindelse til at Politiets datatjeneste er norsk politis »datasentral» og at denne er av meget stor viktighet for politiets operative virksomhet. Politiets datatjeneste er i dag samlokalisert med en politistasjon i Oslo. Dette ivaretar hensynet til fysisk sikring på en kostnadseffektiv måte. Dersom virksomheten flyttes kan en tilsvarende sikkerhet vanskelig etableres uten at dette medfører store kost-

nader. En flytting vil dessuten medføre store, praktiske problemer for den løpende virksomhet i overgangsfasen.

Politiets datatjeneste er en kompetansevirksomhet som allerede i dag har et problem med å beholde kvalifisert arbeidskraft. Det pekes i den sammenheng på særorganets særlige rolle som norsk politis kompetansesenter innen informasjonsteknologi.

Departementets siste løsningsalternativ er at de to slås sammen ved at det etableres en felles ledelse. Denne organisatoriske overbygningen gir stor-driftsfordeler blant annet ved at den totale, tekniske kompetansen kan settes inn i et større og mer helhetlig system. Løsningen gir også bedre muligheter for å etablere tverrsektorielle prosjektgrupper og økt handlefrihet og muligheter relatert til den teknologiske utvikling. Det vil gi muligheter for bedre kompetanseutveksling og -utnyttelse samt å beholde kompetansen, noe som igjen vil kunne redusere sårbarheten på sentrale fagområder. En samordning vil styrke fagmiljøet, herunder øke handlefrihet i bruken av kompetansen og ressursene samt gi økte muligheter for kompetanseutveksling og karriereutvikling. Samtidig vil størrelsen gi rom for rendyrking av funksjoner samt spesialisering og profesjonalisering på sentrale områder som i dag ikke er fullt bemannet. Dette vil også gi virksomheten større status som kompetansebedrift.

På kort sikt vil begge virksomhetene kunne nyttiggjøre seg de beste av de etablerte styringssystemene enten fra Politiets materielltjeneste eller Politiets datatjeneste. Dette gjelder for eksempel innen lønnspolitikk, personalpolitikk, etiske retningslinjer og økonomisystemer. På mellom og lang sikt vil man kunne optimalisere bruken av personalressursene. Den nye virksomheten vil også pga. størrelsen kunne utvikle større profesjonalitet og tyngre kompetanse i sentrale prosesser med overordnet myndighet. Når det gjelder innkjøp vil virksomheten få øket tyngde i markedet blant annet gjennom sentralisering av innkjøpsfunksjon. Løsningsalternativet vil også legge grunnlaget for styrket juridisk kompetanse i forhold til kontrakts- og forhandlingsoppgaver.

Den nye virksomheten vil ha større kapasitet til å støtte overordnet myndighet med hensyn til utredninger, analyser og vil også kunne fremstå overfor etaten som mer potent/komplett med hensyn til støtte og service. Størrelse i seg selv vil gi økt forhandlingsmakt og tyngde. Politidirektøren vil ha én ansvarlig toppleder å forholde seg til, og vil lettere kunne drive overordnet styring.

På den annen side kan omorganiseringen i en overgangsfase føre til usikkerhet i begge virksomhetsdelene. Etter departementets syn er imidlertid ikke dette mer enn hva som normalt følger av den type omstillingsprosesser norsk politi nå går inn i.

Departementet foreslår etter en samlet vurdering at Politiets datatjeneste og Politiets materielltjeneste slås sammen til Politiets data- og materielltjeneste, og at dette skjer ved at det etableres en felles ledelse for de to virksomhetsgrenene. Dette innebærer at virksomheten vil være lokalisert på to steder, henholdsvis Oslo og Gran. Departementets forslag vil legge det organisatoriske grunnlaget for en mer tilpasningsdyktig tjenesteproduksjon og støtte til norsk politi.

Etter departementets vurdering ligger det klare rasjonaliseringsgevinster i en annen oppgavefordelingen mellom de to virksomhetsgrenene. Den nærmere realisering av dette må følges opp av den nye ledelsen i samarbeid med Politidirektoratet. En felles ledelse for tjenestegrenene vil innebære at felles stabstjenester (for eksempel innen områdene sikkerhet, jus, strategi) etableres.

Etableringen vil på kort sikt føre til noe økte kostnader med hensyn til kommunikasjon (reiser, tele osv.), utredninger og tidsbruk, men vil på lengre sikt bidra til en langt mer helhetlig ivaretagelse av støttefunksjonene i forhold til politiets operative enheter og derved bidra til en bedret tjenesteutøvelse.

5.4.3.6 Politihøgskolen

Politihøgskolen (PHS) er i en særstilling for så vidt som det ikke er et ordinært politiorgan, men en utdannelseinstitusjon underlagt Politidirektoratet. Det er også i en særstilling for så vidt som det er en av Justisdepartementets underliggende virksomheter og ikke, slik som andre utdanningsinstitusjoner, underlagt Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Politihøgskolen ledes av en rektor tilsatt på åremål og har et styre. Styret har en bred representasjon og reflekterer mange samfunnsinteresser og synspunkter. Dette mangfold av impulser som kanaliseres gjennom styret, har vært viktig for styringen og utviklingen av høgskolen. Politihøgskolen skal gjennom grunn-, videre- og etterutdanning gi den kompetanse de tilsatte i politi- og lensmannsetaten trenger for å kunne ivareta de oppgaver de står overfor og vil komme til å stå overfor i nærmeste fremtid.

Politidistriksutvalget om Politihøgskolen

«Utvalget vil ikke foreslå konkrete endringer i Politihøgskolens ansvarsområdet. Utvalget er imidlertid opptatt av det økende behov for kompetanseutvikling politi- og lensmannsetaten står overfor i årene som kommer. Det innebærer at det vil være behov for et nært samarbeid mellom Politidirektoratet og Politihøgskolen i årene som kommer».

De uttalelsene som fremkom i forbindelse med høringsrunden etter Politidistriksutvalgets innstilling gjelder først og fremst om Politihøgskolens administrative tilknytning til Politidirektoratet og er således av begrenset verdi i forhold til de spørsmål som tas opp i nærværende stortingsmelding. Etter etableringen av Politidirektoratet vil Politihøgskolen rapportere administrativt til Politidirektoratet.

Oppsummering

Politiutdanningen skal gi grunnlag for å utføre politiarbeid i et moderne samfunn i rask forandring. Flere og flere virksomheter innen offentlig og privat sektor vil være kunnskapsbasert. Den nye situasjonen og perspektivene framover vil stille store krav til politiets kompetanse og omstillingsevne.

Etter departementets vurdering bør Politihøgskolen også i fremtiden være den sentrale utdannelseinstitusjon for grunn-, etter- og videreutdanning av alle ansatte i politi- og lensmannsetaten. I lys av de samfunnsmessige

utviklingstrekk vil imidlertid departementet peke på behovet for og nødvendigheten av et stadig utvidet samarbeid med andre utdannelsesinstitusjoner.

I meldingens pkt. 3.6 er det pekt på en rekke sider ved politi- og lensmannsetatens kompetansebehov. I regi av Politihøgskolen er det nylig foretatt en intern evaluering av politiutdannelsen. Etter departementets syn vil det imidlertid være behov for en noe bredere anlagt evaluering hvor det ses på kompetansebehovet og hvordan man best kan møte dette. Evalueringen gjelder så vel behovet for en 3-årige grunnutdannelsen av den type som ble innført i 1992 som videre- og etterutdannelsen. Andre viktige sider av evalueringen bør være hvordan man skal møte det kompetansebehovet som vil følge av økt rekruttering av personell med andre utdannelsesbakgrunner samt hvordan man kan utnytte alternative opplæringsformer. Formålet med en slik evaluering vil være å sikre samsvar mellom Politihøgskolens utdannelsetilbud og politi- og lensmannsetatens behov. En slik evaluering vil også være et virkemiddel som sikrer en mest mulig rasjonell utnyttelse av ressursene som brukes til politiutdanning. Etter departementets vurdering er det viktig at en slik evaluering gjennomføres med medvirkning fra så vel politi- og lensmannsetaten som de tilsattes organisasjoner og eksterne krefter.

5.4.4 Videreføring av oppgaver fra den tidligere landsdelsordningen

Forslaget om strukturendringer med sammenslåing til større organisatoriske enheter, vil endre politidistriktenes behov for de koordineringstjenestene som tidligere ble utført ved landsdelsstabene. Større politidistrikter vil gjøre politidistriktene selv bedre i stand til å sikre koordinert ressursbruk og bedre strategisk og operativ tjenesteutførelse. I prinsippet skal de nye, og gjennomgående større politidistrikter, ha nødvendige ressurser og kompetanse til å løse alle oppgaver forbundet med sentrale prioriteringer og målsettinger. Det vil i praksis si at behovet for mange av landsdelsstabenes koordineringsoppgaver vil bli vesentlig redusert.

En del samordningsoppgaver vil fortsatt bestå uavhengig av distriktenes størrelse. Samordningsoppgaver for data, samband og koordinering av konkrete opplæringstilbud er oppgaver som fortsatt vil måtte ivaretas gjennom hensiktsmessige løsninger uformet av Politidirektoratet i samarbeid med distriktene kan administreres sentralt fra politidirektoratet, eller av det respektive særorgan med faglig oppfølgingsansvar (Politiets materiell- og datatjeneste eller Politihøgskolen). Den mest hensiktsmessige løsningen, hvor det tas hensyn til både funksjonalitet og ressursdisponering, må endelig avklares i direktoratet.

Andre av landsdelsstabenes samordningsoppgaver vurderes til i liten grad å være avhengig av nærhet til den operative og publikumsrettede tjenesten, og bør derfor ivaretas av politidirektoratets sentrale organisasjon. Dette gjelder beredskapsplanlegging, samordning av hundetjeneste, samordning av trafikk-tjeneste, godkjenning av vaktelskaper som har virksomhet i flere politidistrikt og samordning av etterforskning innenfor særskilte fagområder. Et eventuelt behov for distriktsovergripende koordinering på fag- eller funksjonsnivå ut over det som er nevnt foran, forutsettes løpende vurdert av Politidirektoratet. Departementet legger til grunn at løsninger finnes uten at nye regionale ledd oppstår i politiorganisasjonen.

5.4.5 Oppgaver som vil kunne kreve andre organisatoriske løsninger

Etablering av større politidistrikter, som foreslått i foregående pkt. 5.3 »De enkelte politidistrikter», vil medføre at distriktene gis bedre muligheter enn tidligere med hensyn til blant annet å koordinere tjenester og bygge opp spesialkompetanse. Idèelt sett skal samtlige av politidistriktene være så store at de kan være »bærekraftige» med hensyn til å ivareta alle påkommende oppgaver i sitt distrikt.

Politidistriktene skal ha den kompetanse som er nødvendig for å behandle de vanlig forekommende typer kriminalitet i sitt distrikt. Når distriktenes geografiske område økes vil nødvendigvis mengden saker på de forskjellige saksområder samlet sett også øke, og derved grunnlaget for i bedre utstrekning å utvikle forskjellige typer av spesialkompetanse. Distriktene forventes følgelig å bli mer selvforsynte med spesialkompetanse etter omorganiseringen til større politidistrikter enn tidligere. For øvrig forutsettes fremdeles, at det både kan og bør innhentes bistand fra særorganene i spesielt krevende saker.

Videre er det tenkt etablert såkalte »ressurspolitidistrikter», jfr. omtale i pkt. 5.3, som vil kunne få en viss form for bistandsfunksjon overfor andre politidistrikter utviklet gjennom et samarbeid mellom Politidirektoratet og distriktene.

På bakgrunn av pkt. 5.1 «Dagens politidistriktsstruktur – tid for endring», og de prinsippene som det der gjøres rede for, foreslår departementet at man vurderer behovet for enkelte ressurspolitidistrikter. Disse distriktene er gjennom sin store ressursansamling både med hensyn til personell og budsjettmessig fleksibilitet, gitt spesielt gode forutsetninger til å kunne bygge opp spesialkompetanse for å kunne bistå andre politidistrikter.

Imidlertid, slike bistandsfunksjoner må utvikles gjennom et nært samarbeid med Politidirektoratet, og uten at det etableres et regionalt «nivå». De store og spesielt ressurskrevende saker forutsettes dessuten også i fremtiden å skulle ivaretas med bistand fra særorganene. Jfr. pkt. 5.4.2 »Departementets vurdering av særorganenes fremtidige rolle».

Straffesaker som krever særlig kompetanse

I St.prp.nr.1 (1999-2000) ble det bebudet en vurdering av organisasjonsalternativer i herværende stortingsmelding for saker som krever særlig kompetanse, jf. kap. «4.1.4 Redusere sedelighetskriminaliteten», side 88:

«I forbindelse med det pågående arbeid vedrørende organisatoriske endringer i politi- og lensmannsetaten, jf. kategoriomtalen pkt. 4.4.2, vil det også bli vurdert nye organiseringsalternativer knyttet til etterforskning og påtale av saker som krever særlig kompetanse, herunder saker som gjelder seksuelle overgrep.»

Av NOU 1999:10 «En bedre organisert politi- og lensmannsetat», vedlegg 5, fremgår at Politidistriktsutvalget i forbindelse med drøftinger om opprettelse av et regionalt nivå i norsk politi, også vurderte muligheten for forbedringer av saksbehandlingen for særlig kompetansekrevende sakstyper. Utvalget besluttet for øvrig å fremme forslag om opprettelse av politidirektorat og fortsatte derfor ikke drøftingen om etablering av regionnivå.

Ved mindre politidistrikter hvor saksantallet innenfor spesialområder som for eksempel seksuelle overgrepssaker, økonomisk etterforskning og miljøsa-

ker er lavt, har det med dagens organisering av politidistrikter vist seg vanskelig å etablere og opprettholde det nødvendige kompetansenivå (dvs. realkompetanse). Dette er et saksbehandlingsområde hvor kravet til både realkompetanse og praktisk erfaring er høyt. Distrikter med lite sakstiltfang vil på sikt kunne få problemer med å opprettholde et tilstrekkelig kompetansenivå. Videre er det av stor betydning for oppgaveutførelsen at det er etablert et godt tverrfaglig miljø innen saksområdet. Departementet antar at de nye politidistriktene som foreslås, vil ha bedre mulighet til å opparbeide seg kompetanse og kapasitet til å behandle disse sakene. I større distrikter vil det samlede sakstiltfang være større, og vil derfor bidra til etterforskerne og juristene innenfor dette saksområdet kan opparbeide og vedlikeholde kompetansen.

Sedelighetsaker

Det har i de siste årene blitt påpekt i flere utredninger at det er behov for å styrke og forbedre behandlingen av seksuelle overgrepssaker. I fra de siste årene vises bl.a. til NOU 1999:13 «Kvinnens helse i Norge». I utredningens kap. 12.5.4 Politikk og rettsvesen", side 252 uttales bl.a.:

«Det bør utredes om egne etterforskningsenheter med spesialkompetanse skal opprettes på regionalt nivå. Utvalget er kjent med et forslag til Justisdepartementet om å arbeide videre med en prøveordning for en regional enhet for etterforskning og påtale av saker som gjelder seksuelle overgrep og familievold i de tre nordligste fylkene. Kvinnehelseutvalget støtter forslaget.»

Forslaget som det refereres til i utredningen fremkom i en prosjektrapport som ble utarbeidet i regi av Kvinneuniversitetet Nord i 1998; «Seksuelle overgrep mot kvinner og barn». Rapporten omfatter sakstypene; voldtektssaker, utuktig omgang med barn under 14 år og gjentatt utuktig omgang med barn under 10 år. Rapporten konkluderte med at kompetansen hos politiet på det lokale nivå er langt fra tilfredsstillende hva angår disse sakstypene, og foreslår opprettelse av en regional enhet for etterforskning og påtale av de alvorligste sakene, dvs. overtredelse av strl. § 192 og § 195 (seksuelle overgrep og familievold).

I rapport nr. 2/2000, Riksadvokatens utredningsgrupper, som omfattet én av sakstypene på området; voldtektssaker, ble det konkludert med at etterforskningen i 47% av de saker som ble gjennomgått, var mindre bra eller dårlig.

I undersøkelsen fremkommer blant annet at svært få politidistrikter organiserer etterforskningen av voldtektssaker annerledes enn andre sakstyper. Utvalget fremholdt betydningen av at etterforskningen ledes av erfarne jurister med god kunnskap om bevissikring generelt og for volds- og sedelighetsaker spesielt. Juristenes kunnskap om etterforskning og bevisvurdering bygges opp gjennom praktisk erfaring. Voldtektssaker bør derfor ikke tildeles jourhavende uavhengig av dennes erfaring og kompetanse. I flere av dagens små politidistrikter vil dette vanskelig kunne la seg gjennomføre idet påtaleenhetene er relativt små og med stor "turn-over" i enkelte distrikter. Riksadvokatens utredningsgruppe var for øvrig av den oppfatning, at det syntes som at "etterforskningen som skjer ved de små politidistriktene gjennomgående holder høyere kvalitet enn ved de større distriktene, og at den etterforskningen som skjer ved lensmannskontorene ofte er av bedre kvalitet enn den som skjer

ved politistasjoner." Arbeidsgruppen konkluderte med at forbedringspotensialet for behandlingen av voldtektssakene først og fremst ligger i en høyere prioritering av sakstypen og en bedre organisering av etterforskningen.

Ved etablering av større politidistrikter, som foreslått i denne meldingen, vil distriktene få bedret sin ressursmessige fleksibilitet og derved få muligheter for økt ressursinnsats i etterforskningen av de konkrete sakene, slik at denne sakstypen i ytterligere grad kan prioriteres. For voldtekt saker er det viktig at etterforskningen iverksettes umiddelbart og holder høyt tempo, både med hensyn til sikring av tekniske bevis og gjennomføring av vitneavhør. Etterforskerne må også inneha god kompetanse i teknisk etterforskning.

Ved de større politidistriktene som foreslås, vil mulighetene bli bedre med hensyn til å bygge opp kompetansen hos jurister og etterforskere på saksområdet, samt etablere så store påtaleenheter at det vil være mulig å gjennomføre en viss grad av spesialisering.

Departementet arbeider for øvrig med oppfølging av rapporten.

Sedelighetsovergrep mot barn er et saksområde som også stiller krav til politiet og påtalemyndigheten. Det er nødvendig å ha tilgjengelig god kompetanse for å kunne foreta barneavhør og medisinske undersøkelser. Dette krever erfaring i hva som er å anse som mulige bevis, bevissikring og -vurdering, innsikt i kompetanse hos samarbeidende etater, og tilstrekkelig erfaring og faglig tyngde.

Det ble allerede i 1994, med bakgrunn i St.meld.nr.53 (1992-1993), etablert et avsnitt for seksuelle overgrepssaker i KRIPOS. Antallet bistandsanmodninger fra politimestre om etterforskningsbistand har vært relativt lavt. Dette kan skyldes flere forhold. Konklusjonene og innstillingene i ovennevnte utredninger kan peke i retning av at etableringen av det nye avsnittet ved KRIPOS ikke har vært tilstrekkelig til at politiets behandling av slike saker totalt sett er blitt god nok.

Så sent som 11.oktober 2000 vedtok Stortinget å be regjeringen om å utrede muligheten for å etablere en sentral kunnskapsbase på seksuelle overgrep mot barn. Politidirektoratet skal våren 2001 levere en slik utredning.

Departementet er av den oppfatning at ved en styring av KRIPOS' bistandskonsept og ved de nye politidistriktenes størrelse, oppnår man å få en helt annen situasjon enn i dag. Påtalemyndighetens oppfølging av voldtektsrapporten og de nye kompetansehevede tiltak vil også bidra til at arbeidet på dette saksområdet styrkes.

Grov økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet

Det er erkjent at det i en viss utstrekning er de samme hensyn som også gjør seg gjeldende for økonomisk kriminalitet og for miljøkriminalitet, som for sedelighetsaker. Økokrim som særorgan, er gitt myndighet til å overta den strafferettslige forfølgning av de groveste sakene. For øvrig er det begrenset hvor mange saker Økokrim har kapasitet til å overta. I tillegg må påpekes; nødvendigheten av at kompetanse oppbygges på lokalt nivå.

Departementet anser det aktuelt at politidirektoratet vurderer hvorvidt denne fagtjenesten i en viss utstrekning bør samordnes, og at kompetansen derved vil kunne oppbygges lokalt, slik at »tilbudet» til publikum blir bedret på dette området. Departementet har opprettet et prøveprosjekt i Vestfold og

Telemark med teamsamarbeid hvor også fylkesskattekontorene og i startfasen også Økokrim deltar. Erfaringene med dette prosjektet vil kunne bli nyttige i det videre arbeid med å forbedre etterforskningen i kompetansekrevende saker. Distriktene som deltar i dette prosjektet kan sammenlignes med størrelsen på en del av de nye politidistriktene som foreslås. Erfaringene fra dette prosjektet vil følgelig kunne gi nyttig grunnlag for en vurdering av hvorvidt de nye politidistriktene vil kunne ivareta denne sakstypen på en god måte.

Oppsummering

I tråd med de øvrige anbefalinger fra departementet om Politidirektoratets rolle og ansvar for implementering av forslagene om ny distriktsinndeling, forutsetter departementet at direktoratet under prosessen også vurderer former for samordnet oppgaveløsning for politidistrikter.

Departementet vil antyde at behovet for slike tjenester bør løses etter at den nye distriktsinndelingen er gjennomført. Utformingen av nye løsninger må ivareta hensynet til lokal kunnskap og herunder samarbeidet med andre former for fagkunnskap i den enkelte region. Nye samarbeidsmønstre må etableres uten nye former for regionalisering i betydningen nye forvaltningsnivå og beslutningsledd. Departementet har spesielt pekt på sedelighetsaker som et saksområde hvor direktoratet bør vurdere nye organisasjonsalternativer for å oppnå forbedring, men liknende ordninger kan også vurderes for andre saksområder hvor det kreves særlig kompetanse.

5.4.6 Øvrige ordninger

5.4.6.1 Grensekommissæren

I utgangspunktet har den lokale politimester ansvaret for Norges landegrense mot fremmed stat. For så vidt angår landegrensen mellom Norge og Russland er det etablert en særskilt ordning med grensekommissærer.

Grensekommissærens organisasjon og oppgaver reguleres av riksgrenseloven av 14. juli 1950 nr. 2 med tilhørende forskrifter/instrukser, grenseavtale mellom Norge og Sovjetunionen av 29. desember 1949, samt andre avtaler og protokoller mellom Norge og Russland om forholdene langs landegrensen. De to lands grensekommissærer er blant annet kontaktledd mellom landenes øvrige myndigheter når det gjelder forholdene langs grensen. Dette gjelder også forhold der politiet er involvert for eksempel grensekrenkelser og andre straffbare handlinger langs grenselinjen og overlevering av utviste personer. Grensekommissæren er i faglige spørsmål direkte underlagt Justisdepartementet, men vil etter etableringen av Politidirektoratet være administrativt underlagt dette.

Etter departementets vurdering tilsier den politiske utviklingen siden slutten av 1980-årene at man ikke i samme grad har behov for å opprettholde en særordning for grensen mellom Norge og Russland. Også for denne landegrensens vedkommende bør ansvaret overføres til politimesteren slik tilfellet er for landegrensene for øvrig.

5.4.6.2 *Reinpolitiet*

Landsdelspolitiemsteren i Nord-Norge overtok fra 1. januar 1999 ansvaret for Reinpolitiet, og det er organisatorisk tilknyttet landsdelsstaben som egen fag-tjeneste. Ordningen ble sommeren 2000 evaluert, og i evalueringsrapporten ble konkludert med at administrasjonen av reinpolitiet skal beholdes i Troms politidistrikt. Begrunnelsen for konklusjonen er at det synes lite hensiktsmessig å flytte tjenesten før den fremtidige organiseringen av politidistriktene er avklart. Fra rapporten siteres:

«Ordningen vurderes på nytt etter 3 år, dvs. sommeren 2003, med sikte på en mulig overføring til et politidistrikt i Finnmark, (fortrinnsvis Vest-Finnmark dersom politidistriktets administrasjon flyttes til Alta.)»

Departementet anser det som naturlig at politidirektoratet etter implementeringen av meldingens forslag og etter en ny evaluering av reinpolitiet i 2003 nærmere vurderer hva som vil være den mest hensiktsmessige organisering av reinpolitiets virksomhet.

6 Administrative og økonomiske konsekvenser



Figur 6.1 Tjenestestedene skal ligge der folk ferdes og bor. (Foto: Esten Borgos)

Politireform 2000 vil angå de fleste medarbeidere og kreve en betydelig omstillingsevne og -vilje i etaten. Konsekvensene av reformen vil være av personellmessig, administrativ og økonomisk karakter.

Ved siden av de mer langsiktige gevinster som reformen legger grunnlaget for gjennom organisasjonstiltakene, vil strukturforslagene (sammenslåinger av politidistrikter) på relativt kort sikt frigjøre personellressurser som i hovedsak vil bli omplassert til mer publikumsorientert og operativ tjeneste.

Under iverksettelsesfasen vil det påløpe kostnader i tilknytning til utformingen av ny infrastruktur, omplassering av personell, IKT, driftsutgifter og andre forhold som må endres/tilpasses ny struktur og nye organisasjonsforhold. De aktuelle omstillingskostnadene blir behandlet og vurdert i kapitlet. De økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene anskueliggjøres gjennom beregninger som er basert på de data departementet har innhentet og benyttet seg av under meldingsarbeidet og tidligere. De økonomiske

rammer som reformen skal iverksettes i henhold til, vil bli fastlagt i forbindelse med de ordinære budsjettprosesser for de aktuelle år.

I kapittelet gis imidlertid gode indikasjoner på reformens økonomiske og administrative konsekvenser, og på de gevinster som forventes å kunne realiseres.

Departementet understreker imidlertid at gevinstrealisering i stor grad vil være avhengig av hvordan ledere og medarbeidere på alle nivåer i etaten, forholder seg til reformens intensjoner, føringer og forutsetninger. Det vil være et betydelig lederansvar å realisere det gevinstpotensialet som departementet anskueliggjør i kapittelet, og de kvalitative og kvantitative forbedringer som reformen tar sikte på å innføre.

Kapittelets hovedkonklusjon

De viktigste økonomisk-administrative konsekvensene som følger av en reduksjon av antallet politidistrikter fra 54 til 28 er følgende:

- Frigjøring av anslagsvis netto 440 årsverk, herunder 52 årsverk innen ledelse, ca. 80-90 årsverk innen administrasjon, plan og beredskap, ca. 300 politiårsverk som følge av behov for færre operasjonssentraler, samt en forventet effektivisering innen transporter og fremstillinger tilsvarende 10 årsverk.
- Det vil påløpe omstillingskostnader innen IKT og samband/telefoni på til sammen om lag 30 mill. kr. Disse kostnadene antas å ville fordele seg over en periode på ca. 2 til 3 år regnet fra 2002. De fremtidige kostnader ved innføring av nye systemer og investeringer i infrastruktur (servere) vil imidlertid bli redusert noe, ved betjening av 28 distrikter – fremfor dagens 54 distrikter, anslagsvis 7-9 mill. i aktuell periode.
- Kvalitetsheving og bedret ressursutnyttelse ved å forene flere politidistrikters kunnskapsressurser i ett distrikt.

Beregningsgrunnlag og forutsetninger for disse antatte konsekvensene framgår av beskrivelsen i de senere avsnitt i kapittel 6, hvor også enkelte andre og mindre konsekvenser er beskrevet.

De beregnede årsverksgevinstene vil ikke bli realisert som en økonomisk innsparing, men som forbedret formaalseffektivitet ved at frigjorte ressurser kanaliseres inn i oppgaver og funksjoner som gir en bedre tjenesteyting, en mer effektiv kriminalitetsbekjempelse og en større kostnadseffektivitet. Effektivitetspotensialet vil bli frigjort gradvis etter hvert som den personellmessige omstillingene gjennomføres.

Omstillingskostnadene vil være knyttet til IKT-området, samband, personell og lokaler. Den klart største delen av kostnadene vil oppstå i forhold til oppgradering av infrastruktur og tilpasning av IKT-systemene. Disse kostnadene vil bli prioritert og håndtert innenfor de årlige investerings- og vedlikeholdsprogrammene.

6.1 Gjennomføringsplan for Politireform 2000

Departementet legger til grunn at arbeidet med gjennomføringen av reformforslagene påbegynnes umiddelbart etter Stortingets behandling av meldingen.

En plan for gjennomføringen av politireformen forutsettes utarbeidet i løpet av høsten 2001. Politidirektoratet tillegges et sentralt ansvar for prosessen.

Gitt stortingsbehandling våren 2001 vil blant annet en del politimesterembeter kunne utlyses slik at tilsettingsprosessen kan fullføres i løpet av høsten. De nye politimestrene vil da være på plass før årsskiftet og aktivt kunne delta i prosessen og lede gjennomføringen lokalt.

De formelle vedtak om sammenslåing av politidistrikter forutsettes å være klar før årsskiftet 2001/2002. Det vil på den ene siden være nødvendig med en viss tid for å sikre kvalitet i gjennomføringsprosessen. På den andre siden er det erfaringsmessig uheldig at gjennomføringen av store organisasjonsendringer går over for lang tid. Departementet legger derfor til grunn at den totale gjennomføringen av reformen i alle organisasjonsledd bør være avsluttet i løpet av 2002.

Gjennom etablering av et gjennomføringsprosjekt med nødvendig ekstern bistand, må Politidirektoratet sikre en aktiv deltakelse og bistand til de politidistriktene som har behov for det. Dette må skje i henhold til de krav om medbestemmelse og samhandling overfor de tilsattes organisasjoner lokalt. Det må etableres gode overgangsordninger for dem som har funksjoner som faller bort etter organisasjonsendringene.

Iverksettelse av blant annet ny lederstruktur og etablering av nye arbeidsrutiner forutsettes gjennomført i løpet av første halvår 2002.

Reformen innebærer store utfordringer når det gjelder ledelse og samhandling på alle plan i politiorganisasjonen. For å sikre god gjennomføringen av organisasjonsendringen og grunnlaget for gevinstrealisering, og for å sikre økt kvalitet i polititjenesten, skal samtlige politidistrikter gjennomføre lederutviklingsprosesser i Politidirektoratets regi.

Spesielt om IKT-systemene

Som det vil fremgå av pkt. 6.3.3 vil omstillingene på IKT-området representere en vesentlig del av den totale tekniske omstilling som reformen fører med seg.

Hele prosessen med omdefinering av IKT-systemene forventes å pågå i ca. 2¹/₂ år, og med oppstart umiddelbart etter at stortingsmeldingen er behandlet. Som første skritt må det beskrives ett eller flere alternativer for hvert system. Det vil gjelde hvordan sammenslåingene er tenkt gjennomført og hvilke konsekvenser dette har for distriktene med hensyn til etablering av nye instanser, omregistrering av brukere, utarbeide felles kodeverk, bruk av flere databaser i en overgangsperiode, håndtering av saker og informasjon inn til Politiets datatjeneste. Deretter må alternativer for systemene velges og iverksetting skje.

Med igangsetting av omorganiseringsprosessen fra 1. januar 2002, må første politidistrikt forventes å benytte ca. ett halvt år til forberedelse. Dette distriktet vil være pilotprosjekt i omstillingsarbeidet. Politiets datatjeneste vil kunne ha ferdig tilpassede IKT-løsninger og infrastruktur for pilotdistriktet til samme tidspunkt som distriktet har fullført sine forberedelser (dvs. sommeren 2002), slik at den praktiske gjennomføringen da kan starte.

6.2 Administrative konsekvenser

Personellmessige omdisponeringer

Departementets reformforslag med blant annet en betydelig reduksjon av antallet politidistrikter fra 54 til 28 vil frigjøre personell enten som følge av rasjonalisering og stordriftsfordeler eller som en følge av at oppgaver faller bort.

Av de oppgaver som det ikke vil bli aktuelt å opprettholde "dublisert" etter sammenslåingene nevnes blant annet stillinger knyttet til stab, administrasjon, planarbeid og operasjonssentralene. Det vil også være mulig å rasjonalisere på enkelte andre særskilte fagområder, for eksempel innen operative støttefunksjoner slik som kriminaletterretning og straffesakskoordinering.

Tjenestemannsloven § 13 nr. 1 fastsetter at før en tjenestemann blir sagt opp, fordi stillingen blir inndratt eller arbeidet er falt bort, skal vedkommende om mulig tilbys annen passende stilling i virksomheten dersom vedkommende har minst ett års sammenhengende tjeneste. Etter tjenestemannslovens regler kan imidlertid en tjenestemann sies opp dersom det ikke finnes passende stilling som vedkommende kan tilbys. I såfall skal vedkommende tilbys annen passende stilling i staten dersom vedkommende har vært fast ansatt i minst 2 års sammenhengende tjeneste (eller 4 års midlertidig tjeneste). Fortrinnsretten gjelder bare der tjenestemannen har de nødvendige kvalifikasjoner og personlige egenskaper for den nye stillingen.

Departementet legger som utgangspunkt til grunn at ingen fast ansatte, verken embets- eller tjenestemenn, i politi- og lensmannsetaten skal sies opp eller avskjediges som følge av reformen. Det personell det her er tale om representerer betydelig kompetanse innen etatens virksomhet og departementet understreker betydning av å beholde og dra nytte av deres kompetanse i det videre reformarbeidet. Fast ansatte som blir direkte berørt av omstillingen skal derfor tilbys annen passende stilling i etaten. I dette ligger imidlertid også at fast ansatte som blir overtallige i forbindelse med omstillingsprosessen under visse forutsetninger må akseptere forflytting og/eller endret stillingsinnhold.

For stillinger som ikke er besatt når reformen gjennomføres, legges det opp til prosesser som sikrer at frigjorte ressurser kanaliseres dit behovet er størst. Dette kan skje både ved at stillinger inndras og omfordeles til andre enheter innen etaten, eller at frigjorte lønns- og driftsmidler beholdes i det aktuelle distriktet, og således utgjør en styrking av distriktets frie midler. Det samme må gjelde stillinger som blir vakante etter at reformen er gjennomført.

Det er departementets forutsetning for omstillingsprosessen at personellressurser som kan frigjøres gjennom reformen, omdisponeres til annet, fortrinnsvis publikumsrettet, politiarbeid innenfor de nye og større politidistriktenes. Den beskrevne omrokering og omprioritering av personellressurser er en viktig forutsetning for at politiets kriminalitetsbekjempende, kriminalitetsforebyggende og tjenesteytende innsats skal kunne bli styrket.

Personalmessige konsekvenser for politimestrene og administrasjonssjefene

Departementets reformforslag innebærer at antallet politimesterembeter reduseres fra 54 til 28. Etter 1997 er det, med unntak for Oslo politidistrikt hvor politimesterstillingen ble besatt på åremål, kun foretatt konstitusjoner av politimestere. Begrunnelsen for at det er brukt konstitusjoner i stedet for faste utnevnelser har vært de forestående distriktsendringene. Når grunnen som førte til bruken av konstitusjon, faller bort, vil en konstituert politimester kunne pålegges å fratre embetet. De vil i såfall gå tilbake til stillingene de hadde før konstitusjonen.

Når den nye politidistriktsstrukturen er fastsatt, vil stillingene som politimestere i de nye politidistriktene bli besatt gjennom konkurranse mellom de av landets fast utnevnte politimestere som blir berørt av distriktssammenslåingene og som fortsatt ønsker å inneha politimesterembete. Til grunn for en slik prosess må det ligge saklige kriterier for gjennomføringen av ansettelsesprosessen og det må tas nødvendig hensyn til politimestergruppens egne ønsker og behov. Denne delen av omstillingsprosessen vil skje i nært samarbeid med den berørte fagorganisasjonen.

I den grad ikke samtlige politimesterembeter besettes som beskrevet ovenfor, vil de gjenværende politimesterembetene lyses ut på vanlig måte.

Sammenslåingene av politidistrikter vil også føre til at stillingene som administrasjonssjefer i de nye politidistriktene må besettes. På samme måte som for politimestrene legger departementet til grunn at fast ansatte administrasjonssjefer som blir berørt av distriktssammenslåingen skal kunne konkurrere om administrasjonssjefstillingene i de nye politidistriktene. Den nærmere prosessen vil bli trukket opp i samarbeid med de berørte fagorganisasjonene.

I den grad det etter gjennomføringen av de beskrevne ansettelsesprosesser fremdeles er politimestere eller administrasjonssjefer som ikke har fått tilsvarende stilling som de hadde før politidistriktssammenslåingene, vil de i samsvar med tjenestemannslovens regler bli tilbudt andre passende stillinger og vil beholde sin nåværende lønn som en personlig ordning.

Gjennomføringen av omstillingsarbeidet

Ansvar for gjennomføringen av reformen skal ligge hos Politidirektoratet og politidistriktene. Arbeidet med gjennomføringen skal dessuten skje i nært samarbeid med de ansattes organisasjoner. Det er i den forbindelse viktig at de tillitsvalgte lokalt gis muligheter til å delta aktivt i prosessen.

Det vil være nødvendig å inngå en omstillingsavtale som supplerer det øvrige avtaleverk i forhold til konkret gjennomføring og den enkeltes rettigheter. En slik avtale må være fremforhandlet i god tid før gjennomføringsprosessen påbegynnes – det vil si i løpet av høsten 2001.

Departementet vil legge opp til en planmessig omstillingsprosess, der partene er i dialog om de konsekvenser som reformen vil kunne få for den enkelte ansatte.

Medbestemmelsessystemet i statlig sektor inneholder en rekke regler som regulerer forholdet mellom arbeidsgiver og ansatte/tjenestemannsorganisasjonene. Det er hovedavtalen i staten, og den tilpasningsavtale som er inngått for politi- og lensmannsetaten, som regulerer de formelle regler om medbestemmelse. Organisasjonsendringer er et av de sentrale områder for med-

bestemmelse. Medbestemmelse etter hovedavtalen er tredelt: informasjon, drøftinger og forhandlinger.

Det er imidlertid visse begrensninger i medbestemmelsessystemet, blant annet omfatter det ikke politiske beslutninger. Av tilpasningsavtalen til hovedavtalen for politi- og lensmannsetaten framgår at partene er enige om at spørsmålet om hvordan en politisk beslutning skal gjennomføres, gjøres til gjenstand for medbestemmelse. Dette gjelder imidlertid ikke dersom gjennomføringsmåten også må betraktes som politisk, eller hvor den påvirker eller har betydning for den politiske del av vedtaket.

Selve beslutningen om sammenslåing av politidistrikter kan således ikke gjøres til gjenstand for medbestemmelse. Det er imidlertid viktig å avklare hvordan medbestemmelsen skal praktiseres i den videre oppfølging av en slik beslutning.

En sammenslåing av politidistrikter må følges opp av en personalpolitisk prosess, innad i det »nye« politidistriktet, og i forhold til Politidirektoratet.

Departementet legger til grunn at det kan oppnås gode omforente løsnings mellom ansatte, ledere og styringsnivåene. Med utgangspunkt i det samarbeidet som forutsettes mellom partene og styringsnivåene, vil det derfor være galt og uheldig å trekke konklusjoner på forhånd, om kostnadseffektivitet, kvalitative forbedringer eller annen gevinstrealisering, før den planlagte implementeringsprosessen er gjennomført. Et vellykket resultat av reformen vil derfor være betinget av vilje og evne til omstilling blant etatens ansatte.

Departementets indikasjoner og forventninger om en mer kostnadseffektiv etat, slik det er redegjort for i dette kapitlet, ligger imidlertid som en klar forutsetning som vil bli konkretisert overfor den ansvarlige leder, når styringsdialogen mellom direktorat og distrikt skal gjennomføres og resultatkravene for den enkelte skal formuleres.

6.3 Økonomiske konsekvenser

6.3.1 Generelt

Departementets utgangspunkt er at de politidistriktssammenslåinger som er foreslått, og som er nærmere beskrevet i kapittel 5, samlet sett vil frigjøre personellmessige og økonomiske ressurser.

Frigjorte økonomiske og administrative ressurser, enten det er i form av omdisponering av årsverk eller rene utgiftsreduksjoner, skal i henhold til reformens tre hovedmål gi: bedret kriminalitetsbekjempelse økt, kostnadseffektivitet og bedre tjenester for publikum.

Departementet legger til grunn at man vil oppnå en klar netto effektiviseringsgevinst når strukturforslagene iverksettes, men at realiseringen av gevinstene nødvendigvis vil skje over flere år.

Reformen vil medføre omstillingskostnader, som i hovedsak vil være personellavhengige driftsomkostninger, og omkostninger forbundet med endringer av IKT-struktur. Størrelsen på og tidsperspektivet for gevinstrealiseringen vil ha sammenheng med metode og gjennomføringstakt for reformen. Som det vil fremgå av departementets data og konsekvensberegninger, er de foretatt med bruk av gjennomsnittsberegninger.

Detaljerte, kvantitative beregninger for reformens kostnadseffektivitet og dens omstillingskostnader, før reformen er iverksatt, har verken vært mulig å foreta eller metodisk/faglig tilrådelig. Selv med dette premiss som bakgrunn understrekes at departementets beskrivelse i kapittelet med anslag over de forventede økonomiske og administrative konsekvenser likevel er å anse som et godt utgangspunkt og en god indikasjon på det antatte effektiviseringspotensialet som foreligger.

6.3.2 Stordriftsfordeler og effektivitet

Oppbygging og styrking av kompetanse

Ved sammenslåing av politidistrikter vil de nye bli mer bærekraftige, råde over større ressurser enn tidligere både med hensyn til personell og materiell. Det vil ligge til rette for bedre budsjettmessig handlefrihet og fleksibilitet. Foruten å innebære en ressursmessig styrking forventes reformen også å bidra til at den totale kompetanse i de enkelte distrikter styrkes blant annet fordi fagmiljøene blir større.

Større distrikter vil få et bredere kompetansegrunnlag, noe som vil gi bedre muligheter til å kunne bygge opp, vedlikeholde og utnytte ulike typer spesialkompetanse. Slik kompetanse kan for eksempel være innen kriminalteknikk, etterforskning av narkotikakriminalitet, miljøkriminalitet, økonomisk kriminalitet, sedelighetsforbrytelser mv. Dette forventes å medføre at flere saker kan løses i politidistriktet og ved hjelp av egne ressurser, og at det vil minske behovet for bistand fra særorganene eller andre politidistrikter.

Innenfor en del av de funksjoner som politiet utfører vil det kunne oppnås økonomiske gevinster som en direkte konsekvens av sammenslåinger av politidistrikter. På sikt forventes det for øvrig også at det vil kunne oppnås bedre kostnadseffektivitet på områder som ikke umiddelbart gir innsparinger. Nedentfor omtales områder hvor det forventes at strukturendringsforslagene vil gi effekt, enten umiddelbart eller som konsekvens av oppfølgingen av reformen. Følgende premisser for kostnadseffektivitet ligger til grunn for de personellmessige beregningene inenefor de ulike fagområdene:

- Hvert politidistrikt forutsettes å ha én operasjonssentral og som utgangspunkt én jourhavende jurist, når arbeidsbelastningen ikke tilsier en annen løsning.
- Antallet politimester- og administrasjonsstillinger reduseres i samsvar med reduksjonene av antall politidistrikt.

For stillinger innen administrasjon, plan, beredskap, materiell, IKT mv. legges til grunn et gjennomsnittlig frigjøringspotensiale på 20%, jf. tabell 6.1.

Påtale- og administrativ ledelse

Antallet politimesterstillinger, administrasjonssjefstillinger og stillinger som leder av retts- og påtaleenhetene reduseres proposjonalt med antallet politidistrikter. Ved en reduksjon fra 54 til 28 distrikter frigjøres følgelig politimester- og administrasjonssjefstillinger med totalt 52 årsverk.

I alle distrikter er det en leder av retts- og påtaleenheten, som i de fleste distrikter også er politimesterens stedfortreder. Ved sammenslåing av politidistrikter kunne det derfor vært lagt til grunn at mange av disse stillingene

kunne frigjøres, men i nedenforstående beregning er ikke det gjort. Dette har blant annet sammenheng med at påtalelederne i de små og mellomstore politidistriktene i stor grad allerede utfører ordinært påtalearbeid. Videre kan det vanskelig forutses hvordan de enkelte distriktenes interne organisering av retts- og påtalefunksjonen vil bli.

Fellesfunksjoner innen IKT, økonomi-, administrasjon/personalfunksjoner

Definisjonen på administrative oppgaver kan variere noe fra distrikt til distrikt. Departementet legger her til grunn at oppgaver innen følgende områder er å betrakte som administrative, med tilhørende anslag over ressursfordeling mellom kategoriene:

- sentralbord/post/forværelse (utgjør ca. 15-18 % av administrative årsverk)
- økonomi, regnskap, budsjett (ca. 18-21 %)
- sentral personalforvaltning (ca. 11-13 %)
- IKT, planverk, beredskap, miljø, HMS, telefoni, samband, materiell (ca. 50 %)

Innen disse områdene vil potensialet for frigjøring av ressurser variere mellom politidistriktene. En del av oppgavene utføres av politiutdannet personell.

Når det gjelder forvaltningsområdet (pass, våpen etc.) antas innsparingsmulighetene små, og det må her ses hen til at det er ønskelig å videreutvikle og opprettholde et desentralisert tilbud på de publikumsrettede tjenestene. Riktignok vil for eksempel antallet passarkiv og lignende som føres sentralt i distriktet, kunne reduseres ved sammenslåing av distrikter, men innsparingspotensialet anses relativt begrenset. Det samme vil gjelde for journal-, doms- og stevnekontorer, hvor problemstillingen vil være tilnærmet den samme som beskrevet med hensyn til funksjonen som retts- og påtaleleder. Det antas følgelig ikke å være noen nevneverdig innsparing på disse områdene.

Ved sammenslåing av mindre distrikter til ett større, vil det oppstå behov for å styrke den sentrale administrasjonen, som skal betjene og administrere et større antall ansatte og eventuelt flere driftsenheter. Dette behovet kan mest hensiktsmessig og naturlig dekkes ved at frigjorte administrative stillinger flyttes til den sentrale enheten i det »nye» distriktet. Etter denne styrkingen av den sentrale ledelsen i det sammenslåtte distriktet, vil det fremdeles foreligge en gevinst gjennom frigjorte årsverk som kan omdisponeres og brukes i politiets publikumsrettede virksomhet.

Grunnlaget for antagelsen om et frigjøringspotensiale på 20 % på det administrative området kan anskueliggjøres ved følgende anslag, hvor det tas utgangspunkt i sammenslåing av to mellomstore distrikt:

Tabell 6.1: *Frigjøringspotensialet på administrativt område*

Saksområde	Antall årsverk distrikt A	Antall årsverk distrikt B	Sum	Antatt årsverksbehov etter sammenslåing	Frigjort ressurs
Sentralbord, post, forværelse	2	3	5	4	1
Økonomiforvaltning, budsjett, regnskap	4	5	9	7	2

Tabell 6.1: Frigjøringspotensialet på administrativt område

Saksområde	Antall årsverk distrikt A	Antall årsverk distrikt B	Sum	Antatt årsverksbehov etter sammenlåing	Frigjort ressurs
Sentral personalforvaltning	2	2	4	3	1
IKT, plan, beredskap, samband, materiell	5	7	12	9	3
Summer	13	17	30	23	7

En reduksjon på 7 årsverk av dagens 30 årsverk utgjør ca. 23 %. For å korrigere for mulige uforutsette forhold reduseres anslaget til 20 %. Det er grunn til å tro at potensialet vil være større enn 20 % for noen av distriktene som foreslås sammenslått, men mindre enn 20 % i andre distrikter. Dette vil avhenge av hvor god bemanningen er i dag i forhold til oppgavene. Som gjennomsnitt legges 20 % til grunn. jf. omtale i pkt. 6.3.3 vedrørende »Fellesfunksjoner knyttet til ledelse, IKT, økonomi-, administrasjon-/personalfunksjoner». Departementet finner grunn til å bemerke at anslaget med 20 % anses som et lavt anslag. Det forventes at de enkelte distrikter vil kunne ta ut større innsparings-effekter. I beregningene anses det for øvrig hensiktsmessig å legge et lavt anslag til grunn, slik at det for samtlige distrikter vil foreligge et potensiale for effektivisering/innsparing.

Størrelsen på innsparingspotensialet vil variere mellom distriktene. Departementet legger til grunn, som et landsgjennomsnitt, at man kan effektivisere driften på det administrative området med ca. 20 % ved sammenslåing av distrikter. Tentativt og med den usikkerhet som ellers ligger i anslagene, vil det netto kunne frigjøres om lag 80-90 administrative årsverk. En stor del av disse årsverkene vil være politiutdannet personell. Politiets datatjeneste forventer å få en ressursmessig innsparing på 20-25 % innen drift og forvaltning på IKT-siden i politidistriktene som følge av reduksjonen i antall politidistrikter. Dette representerer ca. 12 årsverk, som er inkludert i tallene ovenfor. En indirekte økonomisk konsekvens på IKT-siden vil være at det i fremtiden også vil bli mindre ressurskrevende for Politiets datatjeneste å bistå færre politidistrikter enn i dag, samt at utplasseringskostnadene ved eventuelle nye systemer vil bli lavere enn det ville bli med en videreføring av dagens organisasjonsstruktur.

Operasjonssentral

Der er i dag flere betegnelser på de funksjoner som ivaretas av en operasjonssentral. Eksempler på ulike betegnelser kan være politivakt, politioperativ fellesfunksjon, politidistriktets vaksjef-funksjon, sambandsvakt, sambandssentral m.v.

I den følgende beskrivelsen vil betegnelsen operasjonssentral bli benyttet, og departementet legger i dette begrepet følgende arbeidsoppgaver:

- Døgnbasert mottak for meldinger og nødanrop (112-tjenesten) fra publikum i hele politidistriktet, samt for den enkelte driftsenhet utenfor kontortid.

- Videreformidling av meldinger til operative enheter eller til personell som har reservetjeneste (bakvakt).
- Føring av vaktjournal/ meldingssystem (PO) for et samlet politidistrikt
- Ressursoversikt over operative enheter og enheter som er i beredskap/ reservetjeneste (TTA).
- Redskap for politimesterens stab.

Hensynet til koordinering av tjenesten innenfor politidistriktet tilsier at det kun må være én operasjonssentral i hvert politidistriktet. Dette vil ikke svekke den publikumsrettede tjenesten. Departementet finner i denne sammenheng grunn til å understreke forskjellen mellom operasjonssentral og den enkelte driftsenhets ordinære publikumsservice. Operasjonssentralen vil være et redskap for politimesterens stab og bør således være lokalisert nær politimesteren.

Ved de fleste av landets politidistrikter er operasjonssentralen bemannet med to polititjenestemenn, hvorav den ene har funksjon som vakt sjef. For å ha en person på vakt døgnekontinuerlig trengs det ca. 7 årsverk. For å drifte en operasjonssentral medgår således normalt 14 årsverk. Ved å slå sammen to politidistrikter som i dag har hver sin operasjonssentral, vil det kunne frigjøres ca. 14 årsverk fra driften av operasjonssentralen. Disse frigjorte ressursene bør omdisponeres direkte til ordenstjeneste, trafikkjeneste, etterforskning etc.

En riktig dimensjonert operasjonssentral vil kunne administrere et relativt stort geografisk område, under forutsetning av at det er tilgjengelig nok operative patruljer til å yte publikum en god tjeneste. Beredskapen kan også enkelte steder løses ved reservetjeneste, eller i en kombinasjon mellom aktiv tjeneste og reservetjeneste.

Departementet foreslår antallet politidistrikter redusert med 26. Det må bemerkes at ikke samtlige av landets politidistrikter har operasjonssentraler. Ved sammenslåing vil antallet operasjonssentraler trolig bli redusert med om lag 23. Dette tilsier en frigjøring av ca. 300 – 350 årsverk. Noen av disse frigjorte årsverkene må nyttes til å styrke bemanningen ved de nye operasjonssentralene. Dette tilsier at netto frigjøring vil ligge på om lag 300 årsverk. De geografiske og personellmessige forutsetninger er svært ulike fra distrikt til distrikt, samt at det vil være den nye distriktsledelsen som under gjennomføringen av reformen beslutter den nærmere organisering av operasjonssentralen. Forutsetningene i beregningen er derfor usikker, og beskrivelsen blir således å betrakte som en illustrasjon på et antatt potensiale.

Arrest, transport- og fremstillingsfunksjon

Med et par unntak har hvert politidistrikt en sentral arrest. Der hvor geografiske avstander gjør dette nødvendig har i tillegg mange driftsenheter egne arrester. I de fleste tilfeller er hovedarresten samlokalisert med operasjonssentralen i distriktet, og en av medarbeiderne har tilleggsfunksjon med oppsyn i arresten. Noen distrikter, de største og enkelte mellomstore, har egne arrestforvarere.

Ved de foreslåtte distriktsreguleringene legges det til grunn at hvert distrikt kun skal ha én operasjonssentral med døgnekontinuerlig bemanning. I de aller fleste tilfeller vil det etter departementets vurdering være fornuftig å legge samme forutsetning til grunn når det gjelder arrestfunksjonen i de nye

politidistriktene. Med enkelte unntak bør det i utgangspunktet kun være en hovedarrest i distriktet. Med bakgrunn i en gjennomgang av de foreliggende reguleringsforslag legger departementet til grunn at det er mulig å redusere antallet faste, døgnbetjente politiarrester med 18 til 20 i forhold til dagens antall. Dette vil imidlertid isolert sett ikke gi noen vesentlig ressursgevinst i og med at oppgavene knyttet til arrestene i dag for svært mange politidistrikters vedkommende utføres enten av vakt sjef eller en medhjelper. Dette er funksjoner som allerede er innkalkulert i gevinsten ved samling av operasjonsentralene.

Av en utredning foretatt i 1996 fremgår det at det årlig medgår ca. 60 årsverk til ulike typer transport og fremstillinger i etaten. I praksis viser det seg å være vanskelig å etablere en god transportkoordinering mellom politidistrikter uten at det samtidig er foretatt en koordinering av rettsmøter og fremstillinger for øvrig. Dette siste stiller krav om en samarbeidsstruktur på flere nivåer i distriktet som uansett kan synes vanskelig å oppnå.

Ressursmessig gevinst kan oppnås gjennom bedre koordinering av oppgaveutførelsen, for eksempel ved at det i politidistriktet åpnes for sentral oppgaveadministrasjon for et større geografisk område. På denne måten vil de som utfører oppgavene ha et større tilfang av oppdrag og dermed ha mulighet til å kunne utføre oppgavene mer rasjonelt.

Departementet legger til grunn at de foreslåtte distriktsreguleringene vil ha en frigjørings effekt innenfor området transport og fremstillinger tilsvarende ca. 10 politiårsverk på landsbasis.

UEH-enhetene

Justisdepartementet nedsatte i 1985 prosjektgruppe for å bearbeide foregående arbeidsgruppers forslag om tiltak for å møte trussel om sabotasje m.m., før beredskapstiltak er erklært.

I tråd med prosjektgruppens forslag til primær målsetting (strakstiltak) bestemte Regjeringens sikkerhetsutvalg i 1985 at mannskaper ved en rekke politidistrikter skulle gis en målrettet videreutdanning og utrustes for blant annet:

- Sikring av nøkkelpunkter/personer ved trusler om terror-/sabotasjehandlinger
- Livvakt-/eskorteoppdrag
- Terror-/sabotasjehandlinger

Tjenestemennene ble organisert i såkalte utrykningsenheter (UEH). Endringene i politidistriktsstrukturen legger grunnlaget for at flere politidistrikter enn i dag vil disponere egne UEH-enheter og således styrke politiets samlede beredskap.

Operativ utdanning

Operative politimannskaper gjennomfører årlig etterutdanning innen blant annet våpentrening, godkjenningsskyting og politioperative disipliner, men omfanget av utdannelsen varierer ut fra hvilke enheter personellet er tilknyttet.

En innsparingsgevinst ligger i muligheten for bedre koordinering og gjennomføring av operativ utdanning i nye og større distrikter. Dette reduserer behovet for innstruktører fra eget eller annet politidistrikt.

Hundetjenesten

Det er i flere utredninger pekt på at bruk av politihund ved fotpatruljering har trygghetsskapende og forebyggende effekt. Departementet forventer ikke økonomiske effektiviseringsevner innen hundetjenesten som en direkte følge av politireformen, men vil påpeke at det foreligger gevinster av kvalitativ og kvantitativ art ved en bedre utnyttelse av denne ressursen.

Kriminaletterretning

Alle politidistrikter har etablert en form for kriminaletterretningsfunksjon som ivaretar de nevnte oppgavene innenfor eget distrikt, og som kommuniserer med omliggende politidistrikter og sentrale myndigheter.

Departementet legger til grunn at både samarbeidsform og struktur på etterretningsarbeidet slik det fungerer i dag kan forbedres. Reguleringsforslagene åpner for at etterretningsfunksjonen i de nye politidistriktene får et større informasjonstilfang innenfor et større geografisk område. Dette vil etter departementets vurdering gi taktiske og styringsmessige gevinster gjennom en bedre kvalitet på etterretningsinformasjonen.

Kriminaltekniske funksjoner

Politidistriktene har alle minimum én medarbeider med teknisk etterforskning (kriminalteknikk), enten som hovedarbeidsområde eller i kombinasjon med taktisk etterforskning. Ved mellomstore og store politidistrikter varierer antallet kriminalteknikere fra to og oppover.

Ved en sammenslåing av distrikter vil behovet for teknisk etterforskning totalt i de nye distriktene ikke endres.

Departementet legger til grunn at det ved sammenslåing av politidistrikter foreligger et potensial for forbedringer gjennom ressursamlingen; spesialkompetansen kan styrkes ved at det kriminaltekniske fagmiljøet blir større, det blir samlet mer spesialutstyr som kan utnyttes mer effektivt i den enkelte enhet etc.

Som følge av at politidistriktene blir større, og derved at de kriminaltekniske enhetene vil bli større ressursansamlinger både med hensyn til kompetanse og materiell, forutsetter departementet at flere av sporundersøkelsene enn tidligere vil kunne utføres lokalt.

For øvrig bør Politidirektoratet etter etableringen av nye distriktsinndelinger utarbeide retningslinjer for avgrensning av oppgaver mellom Kriminalpolitisen og politidistriktene med hensyn til sporgransking. Denne avgrensningen vil kunne medføre innsparingsgevinster hos Kriminalpolitisen og/eller i distriktene.

Samordning av saksbehandling av gjeldsordningssaker

Gjeldsordningsloven trådte i kraft 1. januar 1993. Loven gir lensmennene som namsmenn en sentral rolle i saksbehandlingen av gjeldsordningssaker. Erfaringene viser at saksbehandlingen ofte er komplisert og ressurskrevende, og at det særlig i distrikter med få saker kan være vanskelig å opprettholde nødvendig kompetanse. På bakgrunn av dette ble det etablert et prøveprosjekt i 6 politidistrikter for å vurdere hvorvidt et regionalt støtteapparat knyttet til saksbehandling av gjeldsordningssaker kunne bidra til å redusere både saksbehandlingstiden og avhengigheten av eksterne medhjelpere.

Bruk av medhjelperordningen, som innebærer at lensmenn kan leie bistand i gjeldsordningssaker, varierer sterkt mellom politidistriktene. Medhjelperordningen er begrenset oppad til 15 timer pr. sak. Det har vist seg at maksimumsbeløpet alltid tas ut ved bruk av medhjelper.

Departementet vurderer å utvide ordningen med regionale kompetansesentra til å bli landsdekkende. Regionale kompetansesentra kan plasseres andre steder i distriktet enn der politimesteren sitter. Ved en eventuell utvidelse av ordningen med regionale kompetansesentra til en landsdekkende ordning, er det trolig at ressurser kan frigis til annet politifaglig arbeid. Dette gjelder særlig de små lensmannskontorene hvor antallet gjeldsordningssaker er så lavt at det er vanskelig å utvikle og vedlikeholde kompetanse innenfor et komplisert saksområde.

Lokaler

Når politidistrikter slås sammen vil dette medføre at antallet administrative enheter reduseres og det legges også grunnlaget for at andre fellesfunksjoner, for eksempel operasjonssentraler, arrester, garasjer og lignende, samles. Dette vil imidlertid ikke av den grunn medføre endring i forhold til driftsenhetenes antall og beliggenhet.

I hvilken grad disse arealer kan frigjøres til gevinst i form av økonomiske innsparinger er usikkert, og vil være avhengig av mange forhold. Blant annet vil leieavtalers varighet etter sammenslåing, dellokales beliggenhet innen eksisterende leieforhold, dagens leieforholds kapasitet osv. ha vesentlig betydning.

Tabell 6.2: Dagens fordeling av leieforholds varighet

	Leieavtale utgår før 2010	Leieavtale utgår etter 2010
Distrikter hvor hovedadministrasjonen består	11	14
Eventuelt nedlagte distriktsadministrasjoner	13	15

Det vil kunne oppstå behov for endringer ved noen av driftsenhetene som etter omorganiseringen vil måtte huse et større antall ansatte enn tidligere. I så fall vil en sentralisering av oppgaver som medfører utvidelser ett sted kunne medføre økte utgifter uten tilsvarende mulighet for å redusere utgiftene ved de driftsenheter som har avgitt personell.

I utgangspunktet bør endrede lokalbehov som kan oppstå, søkes løst ved ombygging av eksisterende lokaler og/eller ved interne rokkeringer. Derne­st bør nye distriktsadministrasjoners behov vurderes mot en fordeling av funksjoner på eventuelle frigjorte arealer, selv om disse er lokalisert utenfor distriktadministrasjonen. Typiske distriktsoppgaver må ikke nødvendigvis løses ved en total samling av disse. Eksempelvis kan kriminaltekniske funksjoner, hovedgarasje­ring, retts- og påtalefunksjonen fordeles på dertil egnede lokaler (i frigjorte lokaler) i perioder frem til egnet tidspunkt for eventuell samling skal realiseres.

En »utflytting» av enkelte distriktsfunksjoner i perioder frem til et naturlig tidspunkt for samling, under hensyn til økonomiske forhold, vil sannsynligvis gi de beste muligheter for utnyttelse av ressursene til lokaler.

Når gjeldende leieavtaler nærmer seg sin avslutning kan disse søkes refor­handlet (om lokaliseringen er riktig) med utgangspunkt i ny organisasjon og nytt arealbehov, eller et nytt tilbud på lokaler innhentes fra leiemarkedet.

Det er ikke mulig å gi noen garanti for reduksjon i kostnadsnivå ved ny organisering. Imidlertid bør en bevisst, fleksibel holdning til ressursutnyttelse i en overgangsperiode gi et tilnærmet status quo for husleiekostnader. Depar­tementet mener tidvis variable leiekostnader må anses som omstillingskostna­der og at dette må løses gjennom de ordinære budsjetter.

Jourtjenesten (vaktordning for politijuristene)

I alle politidistrikter er til enhver tid en av politidistriktets jurister i beredskap. Antallet jourhavende antas stort sett å kunne reduseres tilsvarende reduksjo­nen i antallet politidistrikter. Selv om de nye politidistriktene vil ha et høyere antall straffesaker, medfører det ikke nødvendigvis at arbeidsbyrden for den enkelte jurist i jourtjenesten øker tilsvarende. Erfaringsmessig har det vist seg at henvendelsene til jourhavende i større distrikter blir »silt» i større utstrek­ning enn i de mindre distriktene.

Godtgjørelsen for jourtjenesten er i dag differensiert etter størrelsen på politidistriktet. Årlig kostnader pr. distrikt til jourgodtgjørelse er gjennom­snittlig ca. 180 000 kr. En reduksjon med 26 distrikter tilsier, ut fra de nevnt premisser, en redusert utgift på 4 - 4,5 mill. kr.

6.3.3 Omstillingskostnader

IKT

Sammenslåing i det omfang som foreslås vil medføre omstillingskostnader innenfor IKT-området. De IKT-løsninger og den infrastruktur som politiet benytter, har vært tilpasset og dimensjonert for nåværende distriktsinndeling blant annet av kostnadshensyn. De samlede omstillingskostnadene knyttet til IKT er beregnet til om lag 25 mill. kr. Av dette gjelder ca. 15 mill. kr oppgra­dering av infrastruktur (servere, filtjenere etc.), flytting av telelinjer, telekom­munikasjon, konsulent­tjenester. I beregningen er det tatt hensyn til den løpende utskiftingstakten for infrastrukturen som ville påløpt uavhengig av sammenslåingene. Videre forutsettes det at det gjøres optimal gjenbruk av eksisterende utstyr der dette er praktisk mulig og hensiktsmessig. I tillegg til endringer innen infrastrukturen vil det være påkrevet å tilpasse dagens IKT-løsninger den nye distriktsstrukturen. Sammenslåing av distrikter medfører

at det for de sentrale registre og noen lokale løsninger må foretas en konvertering av betydelige datamengder, harmonisering av kodeverk og tilpasning av løsningen. Dette er arbeidskrevende, og vil kreve en betydelig innsats fra Politiets datatjeneste, som er kostnadsberegnet til om lag 10 mill. kr.

Samlede omstillingskostnader til IKT vil beløpe seg til 25 mill. kr.

Det vil også bli nødvendig med innsats fra personell i distriktene i forbindelse med revidering av planverk, bruksplaner og instruksjoner for bruk av IKT-systemer. Dette vil måtte inngå i det arbeid som de sammenslåtte distrikter må gjøre med hensyn til å etablere nye rutiner for straffesaksbehandling etc.

Sammenslåingene forventes imidlertid å gi rom for en frigjøring av IKT-personell i politidistriktene på om lag 12 årsverk. En annen effektiviseringsgevinst vil være at det vil bli mindre ressurskrevende for Politiets datatjeneste å forvalte og drifte IKT-løsninger med færre politidistrikter, samt at innføringskostnadene ved nye systemer vil bli lavere enn med en videreføring av dagens organisasjonsstruktur. Bemanningen ved Politiets datatjeneste bør derfor også vurderes etter at politidistriktene er sammenslått.

Departementet forutsetter at gjenbruk av eksisterende utstyr vil bli høyt prioritert så langt det er praktisk mulig og hensiktsmessig, slik at netto omstillingskostnader ved omstruktureringene blir lavest mulig. Dette må også vurderes opp mot den generelle løpende utskiftingstakten når det gjelder IKT-utstyr i etaten.

Samband og telefoni

Innen områdene radiosystemer og telefon må det også påregnes visse omstillingskostnader. For radiosystemene betyr distriktssammenslåinger at fjernstyringslinjene må forlenges, slik at alle kan termineres i det nye administrasjonssenteret. Dette vil kreve investeringer på om lag 3 mill. kr., og noe høyere driftskostnader på sikt på grunn av økt linjeleie på ca. 1,8 mill. kr. Innen telefoni vil distriktssammenslåingene medføre tekniske endringer i form av nummerendringer, endrede kundedata og andre nødvendige anskaffelser, til en anslått sum på ca. 2 mill. kr. Driftskostnadene innen telefoni vil ikke bli endret som følge av reformen.

Personellmessige kostnader

At et antall personer skal endre sitt arbeidsinnhold eller arbeidssted som følge av omstillingene, kan mange steder være forholdsvis enkelt å gjennomføre, særlig i områder med små avstander. Imidlertid vil blant annet geografiske og kommunikasjonsmessige forhold mange steder kunne være til hinder for en enkel omstilling. Som omtalt tidligere, legger departementet opp til at ingen fast ansatte skal sies opp som følge av reformen. Dette vil kunne føre til behov for avsetning av midler til for eksempel flyttekostnader. Flyttekostnader er meget vanskelig å beregne før de lokale løsningene er fastsatt, men kan anslagsvis stipuleres til ca. 1,5 mill. kr.

I forhold til de frigjøringspotensialer av årsverk som er skissert i pkt. 6.3.2, er det grunn til å anta at en vesentlig andel vil bli nyttet til endret arbeidsinnhold, dvs. at personer som i første omgang blir overtallige vil bli omplassert til å styrke innsatsen på prioriterte områder. Dette innebærer at det i liten grad kan forventes umiddelbar frigjøring av rene lønnsmidler til styrking av det

generelle driftsbudsjettet. Dette må imidlertid vurderes i det enkelte tilfelle, og hvis personen søker seg over i annen virksomhet eller går av med pensjon, vil innsparte lønnsmidler kunne omdisponeres fra ett politidistrikt til et annet. Videre vil man i gitte tilfeller kunne benytte ventelønn etter de bestemmelser som gjelder ved omstilling i staten. Dette vil kunne være aktuelt der stillingen inndras, men hvor det ikke er mulig å skaffe annet passende arbeid.

Lokalkostnader

Det vises til omtalen under pkt. 6.4.2 Det kan ikke utelukkes et behov for resurstilførsel for noen av de nye distriktsadministrasjonene der hvor eksisterende lokaler ikke gir rom for en økning i de administrative ressurser. Noen av de nye administrasjonene antas å måtte dimensjoneres noe opp på grunn av ansvar for flere enheter og ansatte enn tidligere. Det vil imidlertid bli lagt vekt på at slike endringer skal løses på en fleksibel måte, slik at eventuelle merkostnader blir minst mulig. Det er ikke mulig på nåværende tidspunkt å sette opp noe nettoregnestykke for mulige kostnader og innsparinger knyttet til endrede lokalbehov. Dette vil avhenge av en lang rekke forhold, blant annet hvilke muligheter som ligger i de enkelte distrikter til å utnytte eksisterende lokaler mer effektivt, organisering og lokalisering av ulike fellesfunksjoner i distriktet, muligheter for fremleie av frigjorte arealer, hvilke muligheter og begrensninger som ligger i de gjeldende leieavtaler med hensyn til reforhandling etc.

Andre omstillingskostnader

I forbindelse med gjennomføringen av reformen vil det måtte vurderes i hvor stor utstrekning Politidirektoratet, som ennå vil være relativt nyetablert, har behov for eksternt bistand i arbeidet.

Videre vil det kunne bli fremsatt krav om dekning av kostnader fra avtalepartnere som etaten har. Eksempelvis nevnes kostnader i forbindelse med endringer av regnskapssystemet.

6.4 Nærmere om fire konkrete sammenslåingsforslag

Departementet går her noe nærmere inn på de økonomiske konsekvensene for fire av sammenslåingsforslagene. Hensikten er å få fram hvilken tilnæringsmåte og metodikk som bør kunne legges til grunn når innsparinger og gevinster skal kartlegges og realiseres i de enkelte politidistrikter. Eksempelene vil tjene som retningsgivende for Politidirektoratet og distriktene i forbindelse med implementeringen. Resonnementene skal fungere som illustrasjoner for å belyse de økonomiske potensialer som departementet mener finnes. Departementet understreker at potensialene for frigjøring av ressurser generelt vil variere mellom politidistriktene avhengig av blant annet organisering og hvordan tjenesten er tilrettelagt. De tallstørrelser som presenteres i eksemplene, vil i noen grad være basert på usikre forutsetninger. Usikkerheten vil for eksempel gjelde omfanget av ledighet i stillinger i de aktuelle distrikter som er gjenstand for omorganisering, hva det reelle lokalbehovet vil være etter endringene, og hvilke organisatoriske tilpasninger som mer generelt anses nødvendig for å sikre en effektiv drift.

De enkelte politimestrene har i forbindelse med inngivelsen av tallmaterialet, som inngår som grunnlag for departementets beregninger, gitt uttrykk for ulike oppfatninger med hensyn til hva som er mulige effektiviseringsgevinster på de ulike områder ved sammenslåinger. Det er også variasjoner med hensyn til hva politimestrene mener om valg av lokalisering for ledelsen i de nye distriktene. På tross av rapporteringsgrunnlagets usikkerhet er det i departementets vurderinger av de økonomiske og administrative konsekvensene forsøkt lagt vekt på å få fram objektive og realistiske beskrivelser av de ulike forhold. Innen områdene IKT m.v. har imidlertid ikke departementet gjort anslag over mulige merutgifter/mindreutgifter lokalt.

I valget av »case» har departementet forsøkt å få illustrert fire relativt forskjellige distrikter hva angår »gevinstpotensiale». I enkelte av de større distriktene etter sammenslåingen vil frigjøring av ressurser og økt kostnadseffektivitet i hovedsak først synliggjøres gjennom omrokering og restrukturering av driftsenhetsnivået.

6.4.1 Sammenslåing av Nord-Jarlsberg, Tønsberg, Sandefjord og Larvik politidistrikter

Det vises til beskrivelser av de enkelte distrikter og forslaget om omorganisering av politiet i Vestfold fylke under pkt. 5.3.

Innsparing av administrative ledelsesårsverk

3 politimestere, 3 administrasjonssjefer, til sammen 6 årsverk.

Innsparing av annet personell i den sentrale administrasjon

Det vises til definisjonen av administrative gjøremål under pkt. 6.3.2. Med dagens organisering utgjør disse fagområdene i Vestfold om lag 36 årsverk i de 4 politidistriktene. Hvis om lag 20 % av disse ressursene kan netto frigjøres, så tilsvarer det 7 årsverk.

Reduksjon av antallet operasjonssentraler

I dag har alle 4 politidistriktene egen operasjonssentral, og det er ulike beredskaps- og samarbeidsordninger med lensmannskontorene i de respektive distriktene. Hvis det legges til grunn at Vestfold politidistrikt reduserer antall operasjonssentraler fra 4 til 1, vil behovet for vaksjefer reduseres med 3. I tillegg kan antallet operatører som pr. i dag bistår vaksjefene med for eksempel samband og vakthold reduseres tilsvarende, dvs. totalt 6 døgntinuerlige stillinger. Ut fra forutsetningen om at en person på døgntinuerlig basis utgjør ca. 7 årsverk, tilsier endringen en frigjøring av 42 årsverk. Av disse må maksimalt 14 årsverk medgå til å styrke bemanningen på den gjenværende operasjonssentralen, som da skal betjene et større område enn tidligere. Da gjenstår netto minimum 28 årsverk som kan omdisponeres til andre oppgaver.

Utgifter til drift av lokaler

I pkt. 5.3 foreslås at distriktets sentrale ledelse og administrasjon legges til Tønsberg. Departementet har ikke grunnlag for å beregne de økonomiske

konsekvensene for kostander til lokaler, da dette vil være gjenstand for forhandlinger med de respektive utleiere. Det vil sannsynligvis måtte påregnes å endre, eventuelt utvide lokalene i Tønsberg. Nåværende avtale går ut januar 2004.

Utgifter til jourtjeneste

Behovet for antallet jurister som har vakt antas redusert med 3, dvs. at om lag 540 000 kr frigjøres.

Oppsummering

Ved sammenslåing av de fire politidistriktene til ett kan det følgelig omdisponeres 41 årsverk. Videre vil utgifter til jourgodtgjørelse reduseres med kr. 540.000,- årlig.

6.4.2 Sammenslåing av Rogaland og Stavanger politidistrikter

Innsparing av administrative ledelsesårsverk

1 politimester, 1 administrasjonssjef, til sammen 2 årsverk.

Innsparing av annet personell i den sentrale administrasjon

Med dagens organisering utgjør disse fagområdene om lag 42 årsverk i de 2 politidistriktene. Hvis om lag 20 % av disse ressursene kan netto frigjøres, tilsvarer dette 8 årsverk.

Reduksjon av antallet operasjonssentraler

Rogaland politidistrikt har i dag døgnbemannet tjeneste ved 2 politistasjoner; Sandnes og Eigersund. Spørsmålet om en felles vaktsentral i Rogaland politidistrikt er under vurdering i politidistriktet.

Stavanger politidistrikt har en operasjonssentral/døgnbemannet vaktsentral for hele distriktet. Ved sammenslåing av de to distriktene bør antallet operasjonssentraler reduseres til 1. Dette forventes å medføre en netto frigjøring av minimum 14 årsverk.

Utgifter til drift av lokaler

I kap 5.3 foreslås at distriktets sentrale ledelse og administrasjon legges til Stavanger. Departementet har ikke grunnlag for å beregne de økonomiske konsekvensene for kostnader til lokaler, da dette vil være gjenstand for forhandlinger med de respektive utleiere. Det vil sannsynligvis måtte påregnes å endre, eventuelt utvide lokalene i Stavanger. Nåværende avtale går ut januar 2022.

Utgifter til jourtjeneste

Behovet for antallet jurister som har vakt antas redusert med 1, dvs. at utgiftene til jourgodtgjørelse reduseres med om lag 180 000 kr.

Oppsummering

Ved sammenslåing av de to politidistriktene til ett kan det følgelig totalt omdisponeres 24 årsverk. Videre vil utgifter til jourgodtgjørelse reduseres med kr. 180.000,- årlig.

6.4.3 Sammenslåing av Romsdal og Nordmøre politidistrikter

Innsparing av administrative ledelsesårsverk

1 politimester, 1 administrasjonssjef, til sammen 2 årsverk.

Innsparing av annet personell i den sentrale administrasjon

Med dagens organisering utgjør disse fagområdene om lag 20 årsverk i de 2 politidistriktene. Hvis om lag 20 % av disse ressursene kan netto frigjøres, tilsvarer dette 4 årsverk.

Reduksjon av antallet operasjonssentraler

Romsdal politidistrikt har i dag operasjonssentral/døgnbemannet tjeneste ved Molde politistasjon. Lensmannskontorene har også sine egne vakttelefoner, og har ansvar for ledelse og løsning av oppdrag i eget lensmannsdistrikt.

Nordmøre politidistrikt har operasjonssentral/døgnbemannet vaktentral for hele distriktet i Kristiansund. I tillegg er det etablert ulike samarbeidsordninger mellom lensmannskontorer. Ved sammenslåing av to distrikter til ett, vil det kun være behov for én operasjonssentral. Dette forventes å medføre en netto frigjøring på minimum 14 årsverk.

Utgifter til drift av lokaler

I pkt. 5.3 foreslås at distriktets sentrale ledelse og administrasjon legges til Molde. Departementet har ikke grunnlag for å beregne de økonomiske konsekvensene for kostander til lokaler, da dette vil være gjenstand for forhandlinger med de respektive utleiere. Det vil sannsynligvis måtte påregnes å endre, eventuelt utvide lokalene i Molde. Nåværende avtale går ut i februar 2003.

Utgifter til jourtjeneste

Behovet for antallet jurister som har vakt antas redusert med 1, dvs. at utgiftene til jourgodtgjørelse reduseres med om lag 180 000 kr.

Oppsummering

Ved sammenslåing av de to politidistriktene til ett kan det følgelig omdisponeres 20 årsverk. Videre vil utgifter til jourgodtgjørelse reduseres med kr. 180.000,- årlig.

6.4.4 Sammenslåing av Inntrøndelag og Namdal politidistrikter

Innsparing av administrative ledelsesårsverk

1 politimester, 1 administrasjonssjef; til sammen 2 årsverk.

Innsparing av annet personell i den sentrale administrasjon

Med dagens organisering utgjør disse fagområdene om lag 20 årsverk i de 2 politidistriktene. Hvis om lag 20 % av disse ressursene kan netto frigjøres, tilsvarer dette 4 årsverk.

Felles operasjonssentral

Inntrøndelag politidistrikt har døgnbemannet politivakt, men har ikke etablert en felles operasjonssentral for hele distriktet. Vakttjenesten, herunder meldingsmottak fra publikum, er organisert i flere vaktområder. Til sammen medgår ca. 10 årsverk som vaksjef i distriktet. Departementet anser dagens organisering i Inntrøndelag som ressurskrevende. Namdal politidistrikt har 1 døgnbemannet operasjonssentral, med 5 årsverk som vaksjef. I tillegg er det etablert ulike samarbeidsordninger mellom driftsenhetene. Ved sammenslåing av de to distriktene forutsettes etablert en felles operasjonssentral for det nye Nord-Trøndelag politidistrikt. Totalt antas mulig å frigjøre 5-10 årsverk ved å etablere en felles operasjonssentral for Nord-Trøndelag politidistrikt.

Utgifter til drift av lokaler

I pkt. 5.3 foreslås at distriktets sentrale ledelse og administrasjon legges til Steinkjer. Departementet har ikke grunnlag for å beregne de økonomiske konsekvensene for kostnadene til lokaler, da dette vil være gjenstand for forhandlinger med de respektive utleiere. Det vil sannsynligvis måtte påregnes å endre eventuelt utvide lokalene i Steinkjer. Nåværende avtale går ut februar 2007.

Utgifter til jourtjeneste

Behovet for antallet jurister som har vakt antas redusert med 1, dvs. at utgiftene til jourgodtgjørelse reduseres med om lag 180 000 kr.

Oppsummering

Ved sammenslåing av de to politidistriktene til ett kan det følgelig omdisponeres 6 årsverk. Videre vil utgifter til jourgodtgjørelse reduseres med kr. 180.000,- årlig.

6.5 Effektivisering internt i distriktet

Det er i kapittel 2 redegjort for de samfunnsendringer og utfordringer politiet står overfor og som vil kreve betydelige omstillinger for at politi- og lensmannsetaten bedre skal forebygge og bekjempe kriminalitet, være mer tjenestetende og publikumsorientert og arbeide mer kostnadseffektivt.

De utfordringer politiet står overfor krever blant annet organisatoriske løsninger som er helhetlige hva angår bredde i typer tiltak. For å oppnå dette foreslår departementet endringer i politidistriktsinndelingen, organisering, styring, ledelse og samarbeid, personalpolitikk og kompetanseutvikling. Dette er tiltak som alle er nødvendige for å øke etatens slagkraft og effektivitet ved å sikre bedre samhandling og mer effektiv ressursutnyttelse.

Departementet har i meldingen lagt til grunn at norsk politi skal være desentralisert med minst det samme antall tjenestesteder og/eller fysiske kontaktpunkter overfor publikum som i dag. Mulighetene for å opprettholde en slik desentralisert organisering vil i noen grad henge sammen med mulighetene for en godt koordinert ressursutnyttelse og politiinnsats innenfor og mellom politidistriktene.

En av svakhetene ved dagens politidistriktsinndeling er at det er for mange administrative grenser såvel mellom de enkelte politidistrikt, som innad i de enkelte politidistrikt mellom driftsenhetenes geografiske ansvarsområder. U hensiktsmessige, administrative grenser skaper i særlig grad problemer der hvor oppgaver knytter seg til flere driftsenheter hvor mulighetene for en bedre måloppnåelse og ressursutnyttelse ligger i en samordnet politiinnsats mellom driftsenhetene. Noen av disse svakhetene har latt seg avhjelpe ved ulike typer samarbeidsordninger.

Som påpekt tidligere i meldingen, ligger det imidlertid et vesentlig forbedringspotensial i muligheten for at politiets ressurser kan koordineres og disponeres i et større geografisk område på tvers av nåværende driftsenhetsgrenser. På den måte vil politiet både kunne foreta de nødvendige kraftsamlinger etter behov, men også mer effektivt enn i dag planlegge og gjennomføre en helhetlig innsats.

Gjennomføring av en mer helhetlig politiinnsats stiller ikke bare krav til ledernes kompetanse, men også til hvilke muligheter politimestrene rent faktisk har til å utøve lederfunksjonen, blant annet i forhold til driftsenhetslederne. Departementet har tidligere i meldingen redegjort for hvilke krav som i fremtiden må stilles til etatens ledere. Etter departementets vurdering er det i dag for mange lederstillinger i politi- og lensmannsetaten uten reelle lederoppgaver. Resultatet er ikke bare at personell unødvendig bindes opp i administrative oppgaver, men også en svekket koordinering av politiets innsats. Det er også vanskeligere å bygge opp lederkompetanse og etablere et sammenveiset lederteam med et stort antall ledere. Departementet har i kapittel 3 pekt på dette som en av svakhetene ved nåværende modell for organisering av distriktene.

Lederansvar betinger også at lederne gis reell mulighet til å utøve lederfunksjoner. I denne sammenheng er politimestrenes kontrollspenn en viktig faktor. Med kontrollspenn menes antallet underordnede som rapporterer til en enkelt leder. Begrepet dreier seg med andre ord om hvor mange underordnede en leder kan ha uten at det skaper kommunikasjonsstyrings- og koordineringsproblemer.

Hva som er et akseptabelt kontrollspenn vil i noen grad variere, men når det gjelder politi- og lensmannsetatens driftsenheter, med deres ansvar og rolle, vil man tro at et kontrollspenn normalt ikke bør ligge på særlig mer enn 15-20. I en del av politidistriktene er det allerede i dag et større kontrollspenn

enn dette. Departementet vil understreke at klare avtaler og gode styringsdialoger mellom ledernivåene er mer avgjørende enn kontrollspenn, i betydningen «antall enheter å lede».

Ved en økning i størrelsen på politidistriktene vil antall driftsenheter kunne bli høyere enn 20. Den mest iøynefallende konsekvensen av dette er at distriktsledelsen får et stort og, i henhold til enkelte politimesteres høringsuttalelser, et «uhåndterlig» kontrollspenn. Denne slutning er departementet ikke umiddelbart enig i.

Størrelsen på dagens forskjellige driftsenhetene er imidlertid meget varierende, fra de helt små lensmannskontorer med en lensmann og kontortilsatt til store driftsenheter med nærmere hundre ansatte. Når departementet går inn for distriktssammenslåinger, har dette sammenheng med at andre, meget tungtveiende hensyn enn kontrollspenn som taler for dette.

I enkelte av de sammenslåtte distriktene vil gevinstrealiseringen i form av frigjort personell ha en klar sammenheng med (til dels være betinget av) hvordan distriktsledelsen håndterer kontrollspennet og ledelsesstrukturene på driftsenhetsnivå.

Da disse forhold, som er knyttet til organisasjonsmønsteret innenfor distriktet, kan være av stor betydning for en optimal gevinstrealisering, vil departementet peke på noen forhold som tilsier at distriktsledelsen gis et håndterbart og oversiktlig kontrollspenn i politidistriktene:

- Politiets oppgaveutførelse innebærer i stor grad myndighetsutøvelse hvor ansvars- og rapporteringslinjene må være klare og ryddige slik at politimesteren til enhver tid har god oversikt over hvordan tjenesteutøvelsen foregår. Det pekes i denne sammenhengen i særlig grad på legalitetskontrollen av tjenesteutøvelsen.
- Innad i politidistriktene vil man i økende grad stå overfor «felles problemer» som må løses i «fellesskap».
- Innad i politidistriktene vil man i økende grad være avhengig av felles ressurser, materiell og kompetanse. Ressurser kan frigjøres for operative oppgaver ved reelt sett å redusere kontrollspennet. På bakgrunn av innføringen av den såkalte «Veierød-modellen» er alle driftsenhetene organisert tilnærmet likt, uavhengig av sin størrelse. Dette har medført at det brukes relativt mye ressurser til å administrere én enkelt driftsenhet.
- Oppgaveutførelsen krever i økende grad samordning av tjenesten over større geografiske områder.
- Effektiv oppgaveutførelse krever få og korte kommunikasjonslinjer.

På bakgrunn av dette vil departementet, i forbindelse med implementeringen av sammenslåingsforslagene på politidistriktnivå ta initiativ til en gjennomgang og evaluering av ledelsens kontrollspenn og styringsfunksjoner vs. underliggende driftsenheter. Dette arbeidet vil stå sentralt, som en naturlig oppfølging av distriktssammenslåingene for å oppnå en frigjøring av ytterligere ressurser til publikumsrettet tjeneste (jf. pkt. 4.2.2 Distriktsledelse og driftsenhetsledelse).

6.6 Økonomiske konsekvenser av andre forslag

6.6.1 Bemanningsbehov

I meldingens kapittel 4.8 om bemanning og bemanningsbehov konstateres at det ikke kan tas stilling til bemanningsbehov før premissene med hensyn til antall politidistrikter etc. er gjennomført. Som redegjort for i pkt. 6.5 vil endringene i distriktsstrukturen medføre at det frigjøres et stort antall årsverk som vil endre forutsetningene for bemanningsplanen som ble utarbeidet i 1998. Fremtidig bemanning må derfor – etter gjennomføringen av reformen – vurderes på nytt.

6.6.2 Særorganene

Reformen inneholder ikke forslag om endringer for særorganene som vil kunne medføre vesentlige kostnader.

De største strukturendringsforslag gjelder organiseringen av Politiets overvåkingstjeneste. De foreslåtte endringene gjelder omprioriteringer innenfor rammene for overvåkingstjenestens totale virksomhet.

Økonomiske konsekvenser vil eventuelt gjøre seg gjeldende for IKT. Endret kostnadsstruktur i forhold til dagens løsning vil oppstå dersom »Stamnett for politiet» etableres; dvs. sammenslåing av politinettet, POT-nettet og Beredskapsnettet. Det er utarbeidet alternative løsninger for Stamnett. Etableringen av Stamnett er ikke en konsekvens av meldings forslag. Etableringen av ny struktur for politidistriktene og for overvåkingstjenesten vil innvirke på etableringskostnadene, men vil først og fremst ha konsekvenser for driftskostnadene.

For en løsning med tilnærmet samme driftssikkerhet som dagens løsning vil det påløpe etablerings- og investeringskostnader for å knytte sammen politinettet og POT-nettet. Disse vil etter foreløpige beregninger være i omtrent samme størrelsesorden som kostnader forbundet med at overvåkingstjenesten etablerer et eget nytt nett. På sikt vil faktisk en sammenslåing medføre reduksjon av driftskostnader.

6.7 Oppsummering

På bakgrunn av beskrivelsen i pkt. 6.3 oppsummeres i dette punktet de forventede økonomiske og administrative konsekvenser på landsbasis av meldingens forslag til distriktssammenslåinger.

Antatt frigjøringspotensiale som kan realiseres og omdisponeres til de høyest prioriterte områdene innen kriminalitetsbekjempelse, forebyggende arbeid og til økt service for publikum er avhengig av:

Tabell 6.3: Konsekvenser av reformen

Område/felt	Konsekvens av reformen	Anvendelse/resultat
Politimestere og adm.sjefer	50 årsverk netto frigjøres	Frigjorte årsverk omdisponeres til prioriterte områder
Administrativt personell	80-90 årsverk netto frigjøres	Frigjorte årsverk anvendes til bedret publikumsservice og omdisponering til politiarbeid

Tabell 6.3: Konsekvenser av reformen

Område/felt	Konsekvens av reformen	Anvendelse/resultat
Politioperativt personell	300 årsverk netto frigjøres	Økt volum på aktiv tjeneste, mer synlig politi
IKT-drift og investeringer	Omstillingskostnad på ca. 25 mill, men 12 årsverk på sikt (inngår i adm.årsv. ovenfor)	Frigjorte årsverk omdisponeres til prioriterte områder.
Samband/telefoni	Omstillingskostnad på ca. 5 mill. pga. forlengelse av radiolinjer, samt tekniske endringer innen telefoni	Økte årlige driftskostnader på ca. 1,8 mill. kr. i økt linjeleie
Lokaler	Evt omstillingskostnader for tilpasning av ny administrasjon	Engangskostnad eller økte husleiekostnader
Jourtjeneste	Frigjøring av 4,5 mill. kr.	Midler omdisponeres til prioriterte områder
Annet		
Transport/fremstillinger	Frigjøring av ca. 10 årsverk	Omdisponeres til prioriterte områder
UEH-enheter	Grunnlag for mer effektiv utnyttelse av UEH-mannskapene	Styrking av politiets beredskap
Operativ utdanning	Grunnlag for bedre koordinering av operativ opplæring	Midler omdisponeres til prioriterte områder
Krimetterretning og kriminalteknikk	Grunnlag for bedre samordning av etterretning og av kriminalteknisk kompetanse	Høyere kvalitet på etterretningsinformasjon og bedret etterforskning
Hundetjeneste	Grunnlag for å vurdere mer effektiv utnyttelse av politihunder	Bedret polititjeneste
Gjeldsordning	Lettere tilgang på kompetanse i gjeldsordningssaker	Reduserede utgifter til medhjelperordninger

Hvor raskt de antatt frigjorte ressurser kan omdisponeres. Det vil i hovedsak avhenge av hvor raskt distriktsendringene kan gjennomføres. Den nye politidistriktsstrukturen forventes å være klar før årsskiftet 2001/2002, og iverksettelsen av ny lederstruktur og etablering av nye arbeidsrutiner forventes gjennomført i løpet av første halvår 2002. Det forventes at gevinstrealiseringen vil skje gradvis etter hvert som reformen gjennomføres og videreføres ved tilpasningen av driftsenhetsstrukturen. En helhetlig iverksettelsesprosess med bred og engasjert deltakelse fra ledere og medarbeidere på alle nivåer i etaten vil uansett være den viktigste suksessfaktor i »Politireform 2000«.

Når det gjelder de budsjettmessige konsekvenser av »Politireform 2000« vil bli håndtert gjennom de ordinære budsjettprosesser for det enkelte år.

Justis- og politidepartementet

tilrår:

tilrår:

Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 12. januar 2001 om Politireform 2000 blir sendt Stortinget.

Litteraturfortegnelse

Bøker:

Eide, Erling, Kriminaløkonomi, Rogaland Mediesenter 1994.
Eide, Erling, Rettsøkonomi, eget forlag 1997.
Auglend, Ragnar L. m.fl., Politirett, Ad Notam Gyldendal 1998.
Stavang, Per, Storting og regjering, Alma Mater Forlag AS 1999.
Finstad, Liv, Politiblikket, Pax Forlag 2000.
Thomassen, Åse og Strand, Per Oskar, Ledelse i politiet, Universitetsforlaget 2000.

Stortingsmeldinger, instruksjer etc.:

St.meld.nr.23 (1991-92) Om bekjempelse av kriminalitet.
Det kgl. Justis- og politidepartement, G-18/94, Rammemodell for politidistriktets organisering
St.meld.nr. 27 (1997-98) Om kriminalomsorgen.
Justis.dep., Mål- og resultatstyring i politi- og lensmannsetaten, 1997.
St.prp.nr.1 (1999-2000) for budsjetterminen 2000.
Ot.prp.nr.7 (1999-2000), Om lov om endringer i politiloven (den sentrale politiledelsen).
Justis- og politidepartementet, Personalpolitisk handlingsplan for politi- og lensmannsetaten, 1.februar 1994.
Justis- og politidepartementet, Handlingsplan, Likestilling i politi- og lensmannsetaten, 1.mars 2000.
Retningslinjer for omstilling i staten, Persoanlpolitikk ved omstillingsprosesser, september 1997.
IT-strategi for justissektoren 1999-2003, 01.07.99.
Ot.prp.nr. 22 (1994-95) Om lov om politiet.
St.meld.nr. 39 (1992-93) Om overvåingstjenesten
Statistisk Sentralbyrå, Kriminalitet og rettsvesen.
Alm.tjenesteinstruks for politiet, 22.06.90.
Det kgl. Justis- og politidepartement, G¹₂000, Politihundetjenesten – revurderte retningslinjer.

Utredninger:

- NOU 1981:35, Politiets rolle samfunnet, delutredning I.
NOU 1987:27, Politiets rolle i samfunnet, delutredning II.
Justisdepartementet 1996, Rapport om fangetransport.
Justisdepartementet, Dokument nr. 15, Rapport til Stortinget fra kommisjonen som ble nedsatt av Stortinget for å granske påstander om ulovlig overvåking av norske borgere (Lund-rapporten), avgitt 28. mars 1996.
Utkast til fremtidig organisering av den sivile rettspleie på grunnplanet, 18.02.97.
Prosjektrapport, Seksuelle overgrep mot kvinner og barn, Kvinneuniversitetet Nord, 1998.
NOU 1998:4, Politiets overvåkingstjeneste.
Prosjektoppgave ved Rådet for Arbeidslivsstudier, høsten 1998, Universitetet i Oslo, »I Hundepatruljens fotspor. En undersøkelse om bruk av politihund ved fotpatruljering.»
NOU 1999:10, En bedre organisert politi- og lensmannsetat.
NOU 1999:13, Kvinners helse i Norge.
NOU 1999:19, Domstolene i samfunnet.
NOU 1999:22, Domstolene i første instans.
Ressursprosjektet, Justisdep. 12.04.99, delrapport I - IV.
PHS Forkning 1999:2, SEFO Det særskilte etterforskningsorgan.
PHS Forskning 1999:3, Kvaliteten på politiets etterforskning.
PHS Forskning 2000:1, Politi og publikum, Justisdepartementets forskning-konferanse Politihøgskolen 11.-12.august 1999.
Statskonsult 19:1999, Mål- og resultatstyring.
Uteseksjonens skriftserie nr. 1.2000, Veien til sjøsida.
Senter mot etnisk diskriminering, Underveis mot et bedre vern, november 1999.
Strategiprojektet 1.september 1999, Utredning om omorganisering i Justisdepartementet.
Prosjektoppgave, Politihøgskolen 1999, Bjørn Holmefjord, »Omorganisering av »Søndre Østfold» politidistrikt. Hvilke følger vil dette få for kriminalteknikerens hverdag?»
Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Desentralisering og IKT, februar 2000
Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende måloppnåelse i politi- og lensmannsetaten, 21.mars 2000.
Riksadvokatens utredningsgrupper – rapport nr.2/2000, En undersøkelse av politiets og påtalemyndighetens behandling av voldtektssaker, 26.april 2000.
Evaluering av etatsstyringen i politiet, sluttrapport 10.mai 2000.
Prosjekt hurtigere straffesaksbehandling – Arbeidsgruppe I, 20.juni 2000.
Prosjekt hurtigere straffesaksbehandling – Arbeidsgruppe II, 26.juni 2000.
Statskonsult 11:2000, OU-prosessen i politi- og lensmannsetaten, evaluering av endringer i fase 1, juni 2000.
NOU 2000:24, Et sårbart samfunn – Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet.
NOU 2000:22, Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.
Prosjektoppgave, Politihøgskolen 2000, John Olav Svartås, »Patruljehund som ressurs i operativ tjeneste ved Asker og Bærum politidistrikt».
ECON-rapport nr. 52/2000, »Politiet 2000» – En helhetlig strategiprosess

Semco AS, IKT og POLITIET 2000, 19. juni 2000.
NIBR-notat 2000:127, Funksjonelle regioner. Domstolsinndeling og politidistrikt.

Vedlegg 1

Om begreper og forkortelser

Oppklaringsprosent

Sentrale mål for politiets straffesaksavvikling er; høy kvalitet, høy oppklaringsprosent, kort saksbehandlingstid og adekvate straffereaksjoner.

Oppklaringsprosenten er et viktig parameter for kvaliteten på politiets straffesaksbehandling, men det er grunn til å påpeke at det er vanskelig å foreta en direkte sammenligning distriktene imellom; Det må tas hensyn til distriktenes kriminalitetsbilde og de lokale forholdene i distriktet, ved vurderingen av om oppklaringsprosenten er tilfredsstillende eller ikke.

Politiets rapporteringsverktøy; Strasak inneholder rapporter som angir den gjennomsnittlige oppklaringsprosenten totalt sett i politidistriktet, og for ulike kriminalitetstyper og sakskategorier. Oppklaringsprosenten angir i utgangspunktet hvor mange av de påtalebehandlede anmeldelsene i et distrikt som i en gitt periode har resultert i at påtalemyndigheten har truffet en såkalt positiv påtaleavgjørelse dvs. innstilt på straffeforfølgning mot en mistenkte i form av forelegg, forslag om forhørsrettsbehandling tiltale, konfliktrådsbehandling eller påtaleunntatelse. Likeledes regnes en anmeldelse som oppklart hvor påtalemyndigheten mener å ha brakt det rene hvem gjerningsmannen er, men saken er blitt henlagt på grunn av at den mistenkte er under den kriminelle lavalder, er avgått med døden, det anmeldte forhold er foreldet, ikke straffbart eller almene hensyn ikke krever tiltale m.v.

En gjennomgang av politidistriktene viser at det er store variasjoner med hensyn til hvilke gjennomsnittlige oppklaringsprosenter som oppnås. Den gjennomsnittlige oppklaringsprosenten i et politidistrikt vil i stor grad avhenge av de ressurser som stilles til disposisjon for straffesaksbehandlingen og av den kompetanse som etterforskere og påtaleansvarlige besitter. Men det er også slik at oppklaringsprosenten vil avhenge av det enkelte politidistrikts kriminalitetsbilde dvs. den forholdsmessige fordelingen av de ulike kriminalitetstypene da det erfaringsmessig viser seg at oppklaringsprosenten i stor grad varierer fra kriminalitetstype til kriminalitetstype. Et distrikt med stor andel vinningskriminalitet antas å ha vanskeligere for å oppnå en høy oppklaringsprosent enn et distrikt med en stor andel narkotikasaker. Også andre forhold ved det enkelte politidistrikt vil påvirke oppklaringsprosenten. I distrikt med oversiktlige bomiljø og gode personkunnskap vil det for eksempel være lettere å oppklare en straffesak enn i et stort og uoversiktlig distrikt hvor det er lett å gjemme seg unna.

Funksjonelle regioner

Regionbegrepet har oppstått innenfor en ramme der en betrakter landareal som forskjelligartede. Ved at ulike områder er forskjellige, kan man dermed med et slikt utgangspunkt definere en region som et avgrenset geografisk område med et preg som skiller det ut fra områder utenfor avgrensningen. Regioner kan avgrenses på mange ulike måter. En hyppig brukt type regioninndeling er basert på administrative inndelinger, og kalles administrative

regioner. Kommunene og fylkene er de viktigste administrative regionene i dagens Norge.

Når man i dag bruker begrepet region, er det likevel i forskningssammenheng vanligvis funksjonelle regioner man tenker på. Dette er regioner som avgrenses ut fra forholdet mellom én eller flere funksjoner og omfanget av bruken av denne funksjonen(e) i et omland. De funksjonelle regioner har like lange røtter som vår vestlige kultur, ettersom de er knyttet til reiseruter, og dermed til kontakt mellom personer. Det er for øvrig ikke den menneskelige kontakten som er avgjørende, men snarere et tredje element; en funksjon. Begrepet knytter seg allikevel ikke til en klassifisering av steder og regioner etter senterets funksjoner, men til de »tetthetsbånd» opp mot et senter som blir synliggjort gjennom reiseaktivitet.

Funksjonelle regioner er som regel sentrert rundt en by eller et annet senter. Slike regioner kalles gjerne sentrerte funksjonelle regioner. Når man skal vurdere sentrerte funksjonelle regioner, kan man gruppere dem etter størrelseskriterier, ettersom det er store forskjeller mellom regionene og styrken i de interne båndene i regionene avhengig av senterets størrelse.

I forhold til blant annet politi- og justisinndeling utgjør de funksjonelle regionene en form for tvungne inndelinger, og utgjør også en parallell til de mer fasttømrede administrative kommune- og fylkesinndelingene. Begrepet tvungne regioner anvendes i den betydning, at bruken av funksjonen medfører at reiseaktiviteten »tvinges» mot det bestemte sted der funksjonen finnes. Det vil være bostedsadressen som er avgjørende for hvor den konkrete funksjon er tilgjengelig for den enkelte. Det foreligger følgelig ikke en valgfrihet ut i fra kommunikasjonsmuligheter eller avstander til ulike sentra. Ideelt sett bør dermed tettheten i fordelingen av funksjoner ses i forhold til hvor ofte personer har behov for å oppsøke de forskjellige funksjoner og til de aktuelle målgruppens mobilitet.

I ytterdelene av områder som har blitt definert som funksjonelle sentrerte regioner ser en i mange tilfeller at enkelte kommuners integrasjon med senteret kan være svakere enn mot andre omegnskommuner til senteret. I områder av landet der nabokommuner har kommunesentre av omtrent samme størrelse (ofte rundt 2000 innbyggere), ser man ofte bare svake trekk i retning av en regiondannelse som kan kalles sentrert i vanlig forstand. De forskjellige kommunesentrene kan istedenfor være nokså jevnt sterke. Der to kommunesentre ligger tett opptil hverandre, er det vanlig å betrakte det største av dem som senteret for en samlet region.

Områder som ikke er dominert av ett enkelt senter, men hvor aktiviteten flyter i retning flere sentre, betegnes som samhandlingsregioner. En samhandlingsregion er forskjellig fra en sentrert region i den forstand at den ikke er knyttet opp mot ett enkelt senter, men den kan ofte betraktes som sentrert i den forstand at samspillet mellom kommunene i stor grad er knyttet opp mot deres senterstruktur (selv om også dette kan modifiseres av store industriarbeidsplasser i det en tradisjonelt oppfatter som omegnen).

Hvor sentrert en region framstår vil variere etter hvilken funksjon det ses i forhold til. Avhengig av i hvilken grad småbyregionene må anses som samhandlingsregioner fremfor sentrerte regioner, vil det kunne fremstå som nødvendig å nyvurdere i hvilken grad småbyen fortsatt kan betraktes som stedet

der alle offentlige fellesfunksjoner bør være plassert. Slike større enheter (samhandlingsregioner) har en klar relevans i forhold til store tvungne regiondannelser, og ved etablering av tvungne regioner kan hensynet til samhandlingsregionene være relevant.

Reisevilligheten er ikke identisk i hele landet. Den reisevilligheten som er knyttet til arbeidsreiser i retning sentre øker i reiseminutter med sentrenes størrelse og funksjonsinnhold. Overfører vi denne kunnskapen til plassering av tvungne reisemål knyttet til offentlige tjenester, betyr dette blant annet:

- ettersom reisevilligheten er større til store enn til mindre steder, vil valg av de største som lokaliseringssted påvirke rekrutteringen til stillinger fra personer i omlandet
- større steder vil ha en dagbefolkning der en vesentlig del av voksenbefolkningen i omlandet er til stede, fordi mange pendler dit
- der den tvungne regionavgrensningen tilsvarer, eller er mindre enn senterets bo- og arbeidsmarkedsomland, er orienteringen mot senteret mindre belastende enn ellers

Når man tenker på at bo- og arbeidsmarkedsregioner er basert på pendling, skiller dette seg nokså klart fra forhold som går på inndeling av domsstolars geografiske ansvarsområde. Mens pendlingen knytter seg til en daglig foretelse, viser domsstolsinndelingen til en situasjon der brukerreisene er langt sjeldnere, og der det er nettopp brukerne, og ikke sysselsettingen som er fokus for inndelingen. Det må følgelig skilles mellom inndelinger knyttet til ansatte og inndelinger knyttet til brukerne av en funksjon.

For politidistriktene er det naturlig å ha en inndeling som samler opp i seg områder som er nokså lik bo- og arbeidsmarkedsregionene, eller for en storby som Oslo, deler av bo- og arbeidsmarkedsomlandet. Det er en fordel om forbindelsen mellom by og omland ikke brytes ut fra betraktninger knyttet til funksjonelle bånd som går ut over dagbefolkningsbetraktninger, der også sammenhengen mellom omlandsbefolkningens bruk av byen i en fritidssammenheng vektlegges.

Sentrale IKT-systemer i politi- og lensmannsetaten

PolitiOperativt system (PO)

Systemet gir fortløpende (kronologisk) oversikt over politioperativ tjeneste i politidistriktet, og bidrar derved til et godt grunnlag for raske og riktige politioperative beslutninger som er basert på historiske data, samt på tilgang til annen relevant informasjon fra andre IKT-systemer.

BasisLøsninger (BL)

Et system for elektronisk straffesaksbehandling innenfor de enkelte politidistrikter. Systemet gir mulighet for en god oversikt og kontroll med saksbehandlingen. Det har kobling mot andre sentrale IKT-løsninger.

Straffesakssystem (STRASAK)

Politiets straffesaksregister føres på et landsdekkende system, og gir god oversikt og styringsinformasjon om kriminalitetsutvikling. Systemet bidrar

også til styringsinformasjon med hensyn til oppklaringsprosent, saksbehandlingstid etc.

Turnus-, Tjeneste- og Arbeidsreglement system (TTA)

System som brukes ved planlegging og utarbeiding av turnus- og tjenestelister, og som bidrar til at tjenestelister og personell enklere kan administreres. Systemet bidrar videre til en enhetlig fortolkning av arbeidsreglementet og gir støtte til budsjettoppfølgingen.

Vedlegg 2

Tabellvedlegg: Faktaopplysninger om politi- og lensmannsetaten

Tabell 2.1: Faktaopplysninger om politidistriktene 1999

Politidistrikt	Innbyggere	Ansatte	Politidekning	Budsjett (i1000 kr)	Straffesaker totalt	Oppklaringsprosent forbrytelser	Saksbehandlingstid oppklarte forbrytelser
Oslo	502 900	2233	3,53	790 858	112187	26,5	257
Halden	32 000	93,6	2,31	36 659	3291	48,2	143
Sarpsborg	81 900	150,5	1,47	56 577	8281	40,0	165
Fredrikstad	70 900	139,5	1,61	54 801	8330	42,8	198
Moss	61 400	120,5	1,56	44 034	6330	34,2	173
Follo	100 700	187,5	1,50	64 880	9986	37,6	330
Romerike	212 100	476	1,60	157 254	21501	36,8	175
Kongsvinger	54 000	104,5	1,54	42 124	4511	41,3	198
Hamar	82 900	143,3	1,37	50 928	6801	42,0	161
Østerdal	49 800	104	1,62	42 224	4360	40,4	97
Gudbrandsdal	70 000	126	1,50	47 145	5115	38,8	108
Vestoppland	112 700	178,3	1,28	64 386	8331	37,6	163
Ringerike	70 900	139	1,58	56 108	7009	39,0	205
Asker og Bærum	149 200	324,5	1,61	128 324	16832	34,9	182
Drammen	120 100	236,5	1,62	80 147	14941	28,8	201
Kongsberg	43 500	88	1,66	35 166	4156	43,9	102
Nord-Jarlsberg	57 200	115,5	1,59	46 974	6177	49,0	187
Tønsberg	66 100	138,5	1,68	52 218	8034	37,5	78
Sandefjord	43 000	97,5	1,93	37 946	6169	28,5	98
Larvik	42 000	94	1,83	37 687	5191	39,4	137
Skien	57 900	127,6	1,83	52 550	6302	36,9	150
Telemark	53 300	112,5	1,71	44 642	6832	43,2	121
Notodden	26 100	65	1,99	25 552	2895	36,6	87
Rjukan	13 100	38	2,37	16 918	959	50,9	156
Kragerø	14 800	53,5	2,36	17 357	2017	44,4	143
Arendal	93 500	186,5	1,67	72 824	10347	33,5	125
Kristiansand	105 600	259	1,98	95 011	13061	47,1	135
Vest-Agder	56 000	120	1,71	48 417	5128	48,5	131
Rogaland	123 200	212,5	1,39	80 591	11333	32,5	165
Stavanger	156 000	336	1,76	129 398	15778	34,2	223
Haugesund	90 000	160,5	1,46	58 420	9125	31,7	249

Tabell 2.1: Faktaopplysninger om politidistriktene 1999

Politidistrikt	Innbyggere	Ansatte	Politi-dekning	Budsjett (i1000 kr)	Straffesaker totalt	Oppklaringsprosent forbrytelser	Saksbehandlingstid oppklarte forbrytelser
Hardanger	25 000	54	1,76	22 523	1888	44,5	99
Hordaland	179 500	241,5	1,06	85 512	10874	52,6	195
Bergen	226 000	599,5	2,12	218 647	24640	41,0	241
Sogn	38 000	74,5	1,53	29 790	1901	43,1	255
Fjordane	69 600	108	1,25	40 692	3892	56,4	165
Sunnmøre	123 400	185	1,26	66 011	6431	34,2	206
Romsdal	56 000	100	1,46	38 742	3495	41,4	155
Nordmøre	60 200	112	1,53	47 492	3484	48,0	145
Uttrøndelag	108 900	169,5	1,29	62 908	6207	35,9	142
Trondheim	152 000	375,3	2,00	140 680	17152	30,2	134
Innrøndelag	91 800	183	1,53	69 984	6423	39,8	206
Namdal	37 300	83	1,64	34 937	1823	55,2	214
Helgeland	43 000	86	1,56	36 264	2715	54,9	244
Rana	34 400	86	1,39	34 466	2881	47,7	196
Bodø	73 900	161	1,62	63 238	5722	47,2	149
Narvik	33 000	80	1,95	34 666	2148	49,9	149
Lofoten og Vesterålen	55 600	100,5	1,42	40 605	2775	46,4	206
Senja	47 000	99	1,62	42 534	3290	42,7	148
Troms	105 200	233,5	1,70	99 502	10789	36,7	192
Vest-Finnmark	42 100	121	2,26	46 901	4108	45,3	207
Vardø	8 000	41	4,13	18 656	838	48,7	220
Vadsø	14 800	65,5	3,58	26 642	1672	48,7	252
Sør-Varanger	9 800	69	5,82	22 932	1258	47,6	138

Tabell 2.2: Antall ansatte i de enkelte politidistrikter

Politidistrikt	Antall ansatte / årsverk	Jurister	Politi tjenestemenn	Adm. Personell	Andre kategorier
Oslo	2233	98	1675	336	124
Halden	93,6	5	69	19,6	
Sarpsborg	150,5	9	111	30,5	
Fredrikstad	139,5	9	105	24,5	1
Moss	120,5	7	89	24,5	
Follo	187,5	10	141	35,5	1
Romerike	476	21	318	79	58
Kongsvinger	104,5	5	78	21,5	

Tabell 2.2: Antall ansatte i de enkelte politidistrikter

Politidistrikt	Antall ansatte / årsverk	Jurister	Polititjenestemenn	Adm. Personell	Andre kategorier
Hamar	143,3	9	104,8	29,5	
Østerdal	104	5	75,5	23,5	
Gudbrandsdal	126	6	99	21	
Vestoppland	178,3	9	135	34,3	
Ringerike	139	8	104	27	
Asker og Bærum	324,5	19	221	83,5	1
Drammen	236,5	16	178	42,5	
Kongsberg	88	6	66	16	
Nord-Jarlsberg	115,5	7	84	23,5	1
Tønsberg	138,5	9	102	24,5	3
Sandefjord	97,5	6	77	13,5	1
Larvik	94	7	70	17	
Skien	127,6	9	97	21,6	
Telemark	112,5	8	83	20,5	1
Notodden	65	4	48	13	
Rjukan	38	2	29	7	
Kragerø	43,5	3	32	8,5	
Arendal	186,5	10	146	30,5	
Kristiansand	259	19	190	46	4
Vestagder	120	6	90	23	1
Rogaland	212,5	11	160	40,5	1
Stavanger	336	17	257	51	11
Haugesund	160,5	9	122	28,5	1
Hardanger	54	3	41	10	
Hordaland	241,5	14	177	50,5	
Bergen	599,5	26	454	94,5	25
Sogn	74,5	4	54	16,5	
Fjordane	108	5	82	21	
Sunnmøre	185	8	147	30	
Romsdal	100	5	77	18	
Nordmøre	112	6	86	19	1
Uttrøndelag	169,5	8	132	29,5	
Trondheim	375,3	18	286	56	15,3
4Inntrøndelag	183	8	132	43	
Namdal	83	4	57	22	
Helgeland	86	4	63	19	
Rana	86	5	64	17	
Bodø	161	8	112	38	3
Narvik	80	4	60,5	15,5	

Tabell 2.2: Antall ansatte i de enkelte politidistrikter

Politidistrikt	Antall ansatte / årsverk	Jurister	Polititjenestemenn	Adm. Personell	Andre kategorier
Lofoten og Vesterålen	100,5	5	74	21,5	
Senja	99	5	71	23	
Troms	233,5	13	165,5	51	4
Vest-Finnmark	121	7	88	26	
Vardø	41	2	31	8	
Vadsø	65,5	3	50	12,5	
Sør-Varanger	69	4	53	9	3

Tabell 2.3: Saksbehandlingen i de enkelte politidistrikter

	Oppklaringsprosent forbrytelser			Saksbehandlingstid oppklarte forbrytelser			Total saksmengde inn	Antall påtaleavgjorte saker	Antall straffesaker pr. jurist
	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1999	1999	1999
Oslo	27,7	28,0	26,5	308	279	257	112187	115612	1580
Halden	47,5	41,8	48,2	106	124	143	3579	3291	895
Sarpsborg	43,5	38,5	40,0	119	173	165	8281	8333	1104
Fredrikstad	39,4	36,8	42,8	151	138	198	8330	8958	1111
Moss	31,7	34,4	34,2	103	167	173	6330	6639	1217
Follo	29,2	28,8	37,6	277	379	330	9986	11053	1248
Romerike	33,3	32,2	36,8	174	168	175	21501	19223	1536
Kongsvinger	42,3	42,8	41,3	104	172	198	4511	4256	1219
Hamar	40,7	40,8	42,0	156	144	161	6801	7349	850
Østerdal	36,1	39,1	40,4	89	86	97	4360	4343	1246
Gudbrandsdal	42,7	40,5	38,8	118	110	108	5115	4783	853
Vestoppland	32,6	42,3	37,6	226	159	163	8331	8396	1111
Ringerike	38	36,6	39,0	134	132	205	7009	6612	935
Asker og Bærum	25,7	29,8	34,9	151	146	182	16832	15848	1202
Drammen	33,4	34,6	28,8	245	237	201	14941	14572	1245
Kongsberg	46,2	45,1	43,9	151	126	102	4156	3398	924
Nord-Jarlsberg	49,8	52,4	49,0	152	173	187	6177	6087	1123
Tønsberg	38,1	37,7	37,5	101	78	78	8034	7313	1101
Sandefjord	33,8	40,6	28,5	107	98	98	6169	5427	1234
Larvik	46,9	32,7	39,4	200	148	137	5191	5820	1154
Skien	44,8	43,4	36,9	166	173	150	6302	6218	900
Telemark	39,5	49,6	43,2	100	112	121	6832	6414	1139
Notodden	31,6	40,7	36,6	59	81	87	2895	2840	965
Rjukan	41,3	42,1	50,9	121	119	156	959	1014	959

Tabell 2.3: Saksbehandlingen i de enkelte politidistrikter

	Oppklaringsprosent forbrytelser			Saksbehandlingstid oppklarte forbrytelser			Total saksmengde inn	Antall påtaleavgjorte saker	Antall straffesaker pr. jurist
	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1999	1999	1999
Kragerø	46,7	47,7	44,4	83	109	143	2017	1950	1009
Arendal	38,3	39,4	33,5	158	133	125	10347	11001	1150
Kristiansand	35,7	46,1	47,1	156	181	135	13061	12736	1375
Vest-Agder	33,4	48,2	48,5	161	157	131	5128	5138	1026
Rogaland	42,3	38,2	32,5	143	159	165	11333	12484	1259
Rana	53,5	48,2	47,7	229	179	196	2881	3125	960
Stavanger	24,4	25,6	34,2	225	202	223	15778	17437	1262
Haugesund	43,3	34,8	31,7	206	233	249	9125	9445	1141
Hardanger	45,5	47,7	44,5	110	132	99	1888	1700	944
Hordaland	55,2	50	52,6	173	222	195	10874	10938	1145
Bergen	32	34,2	41,0	227	242	241	24640	26980	1120
Sogn	48,4	42,3	43,1	233	288	255	1901	1717	704
Fjordane	53,2	56,3	56,4	169	154	165	3892	4332	865
Sunnmøre	47	43,6	34,2	178	215	206	6431	6208	893
Romsdal	45,1	41,6	41,4	264	181	155	3495	3673	999
Nordmøre	52,5	54,6	48,0	155	149	145	3484	3506	774
Uttrøndelag	47,3	40,3	35,9	172	128	142	6207	5703	1001
Trondheim	30,8	34,3	30,2	198	198	134	17152	18527	1144
Inntrøndelag	35,9	38,3	39,8	142	165	206	6423	7014	1071
Namdal	53,6	49,0	55,2	134	172	214	1823	2147	729
Helgeland	46,5	52,0	54,9	162	244	244	2715	3223	1086
Bodø	38,5	48,3	47,2	237	234	149	5722	5793	715
Narvik	56,8	55,1	49,9	143	145	149	2148	1877	716
Lofoten og V.	55,5	56,4	46,4	141	184	206	2775	3018	693,8
Senja	38	48,4	42,7	160	140	148	3290	2861	823
Troms	31	37,9	36,7	198	202	192	10789	10460	1079
Vestfinnmark	49,6	42,0	45,3	188	235	207	4108	4724	747
Vardø	40,8	53,1	48,7	100	146	220	838	849	419
Vadsø	46,6	45,4	48,7	219	157	252	1672	1696	836
Sør-varanger	51,9	61,3	47,6	92	102	138	1258	1201	629
Gjennomsnitt	34,9	35,9	36,0	202	199	198	8702	8856	1161

Total saksmengde inn angir alle anmeldelser (forbrytelser og forseelser)

Antall påtaleavgjorte saker gjelder forbrytelser og forseelser.

Antall straffesaker pr. jurist er opplyst av politidistriktene, basert på antallet jurister som faktisk driver straffesaksbehandling

Vedlegg 3

Oversikt over fremtidig domstolstruktur

Bemanningen er beregnet ved hjelp av belastningsmodellen. Tinglysingsopp-gavene er tatt ut av domstolene.

Tabell 3.1: Finnmark fylke

Domstol	Lokalisering	Kommuner	Befolkning
Østfinnmark tingrett	Vadsø		25 099
		Vadsø	6 182
		Sør-Varanger	9 646
		Vardø	2 799
		Lebesby	1 483
		Gamvik	1 283
		Båtsfjord	2 454
		Berlevåg	1 252
Indre Finnmark tingrett	Tana		14 466
		Nesseby	1 021
		Tana	3 056
		Porsanger	4 397
		Karasjok	2 871
		Kautokeino	3 121
Hammerfest tingrett	Hammerfest		16 527
		Hammerfest	9 151
		Kvalsund	1 088
		Måsøy	1 497
		Hasvik	1 237
Alta tingrett	Alta		17 969
		Alta	16 526
		Loppa	1 443
Sum Finnmark fylke			74 061

Tabell 3.2: Troms fylke

Domstol	Lokalisering	Kommuner	Befolkning
Trondenes tingrett	Harstad		31 790
		Harstad	23 034
		Kvæfjord	3 201
		Skånland	3 140
		Bjarkøy	607

Tabell 3.2: Troms fylke

Domstol	Lokalisering	Kommuner	Befolkning
		Ibestad	1 808
Nord-Troms tingrett	Tromsø		83 071
		Tromsø	58 121
		Balsfjord	5 814
		Karlsøy	2 462
		Lyngen	3 245
		Storfjord	1 863
		Kåfjord	2 429
		Skjervøy	2 914
		Nordreisa	4 765
		Kvænangen	1 458
Senja tingrett	Finnsnes		30 443
		Bardu	3 794
		Målselv	7 037
		Sørreisa	3 301
		Dyrøy	1 365
		Tranøy	1 673
		Torsken	1 170
		Berg	1 120
		Lenvik	10 983
Sum Troms fylke			145 304

Tabell 3.3: Nordland fylke

Domstol	Lokalisering	Kommuner	Befolkning
Salten tingrett	Bodø		73 799
		Bodø	40 767
		Meløy	6 763
		Gildeskål	2 374
		Beiarn	1 312
		Saltdal	4 942
		Fauske	9 613
		Skjerstad	1 111
		Sørfold	2 431
		Steigen	3 022
		Røst	654
		Værøy	810
Ofoten tingrett	Narvik		36 061
		Narvik	18 499

Tabell 3.3: Nordland fylke

Domstol	Lokalisering	Kommuner	Befolkning
		Hamarøy	2 037
		Tysfjord	2 355
		Lødingen	2 497
		Tjeldsund	1 525
		Evenes	1 527
		Ballangen	2 838
		Gratangen	1 329
		Lavangen	1 070
		Salangen	2 384
Brønnøy tingrett	Brønnøysund		13 498
		Bindal	1 951
		Sømna	2 135
		Brønnøy	7 408
		Vega	1 403
		Vevelstad	601
Alstahaug tingrett	Sandnessjøen		29 937
		Herøy	1 895
		Alstahaug	7 371
		Leirfjord	2 243
		Vefsn	13 549
		Grane	1 648
		Hattfjelldal	1 636
		Dønna	1 595
Rana tingrett	Mo i Rana		35 931
		Nesna	1 865
		Hemnes	4 656
		Rana	25 235
		Lurøy	2 102
		Træna	484
		Rødøy	1 589
Lofoten tingrett	Svolvær		22 816
		Flakstad	1 586
		Vestvågøy	10 695
		Vågan	9 180
		Moskenes	1 355
Vesterålen tingrett	Sortland		31 401
		Hadsel	8 342
		Bø	3 332
		Øksnes	4 755
		Sortland	9 207

Tabell 3.3: Nordland fylke

Domstol	Lokalisering	Kommuner	Befolkning
		Andøy	5 765
Sum Nordland fylke			243 443

Tabell 3.4: Nord-Trøndelag fylke

Domstol	Lokalisering	Kommuner	Befolkning
Inn-Trøndelag tingrett	Steinkjer		71 132
		Steinkjer	20 347
		Mosvik	945
		Verran	2 789
		Namdalseid	1 831
		Inderøy	5 747
		Snåsa	2 403
		Frosta	2 395
		Leksvik	3 508
		Levanger	17 504
		Verdal	13 663
Namdal tingrett	Namsos		34 963
		Namsos	12 261
		Lierne	1 566
		Røyrvik	603
		Namsskogan	982
		Grong	2 497
		Høylandet	1 351
		Overhalla	3 672
		Fosnes	800
		Flatanger	1 286
		Vikna	3 840
		Nærøy	5 387
		Leka	718
Sum Nord-Trøndelag fylke			106 095

Tabell 3.5: Sør-Trøndelag fylke

Domstol	Lokalisering	Kommuner	Befolkning
Trondheim tingrett	Trondheim		
		Trondheim	147 187
Sør-Trøndelag tingrett	Trondheim		104 235
		Skaun	5 822
		Klæbu	4 845
		Malvik	10 937
		Selbu	3 965
		Tydal	972
		Hemne	4 331
		Snillfjord	1 111
		Agdenes	1 794
		Oppdal	6 248
		Rennebu	2 736
		Meldal	3 998
		Orkdal	10 164
		Røros	5 524
		Holtålen	2 263
		Midtre Gauldal	5 776
		Melhus	13 047
		Meråker	2 595
		Stjørdal	18 107
Fosen tingrett	Brekstad		30 135
		Hitra	4 069
		Frøya	4 119
		Ørland	5 046
		Bjugn	4 689
		Åfjord	3 412
		Roan	1 147
		Osen	1 206
		Rissa	6 447
Sum Sør-Trøndelag fylke			281 557

Tabell 3.6: Møre og Romsdal fylke

Domstol	Lokalisering	Kommuner	Befolkning
Romsdal tingrett	Molde		62 065
		Molde	23 602
		Vestnes	6 505
		Rauma	7 504

Tabell 3.6: Møre og Romsdal fylke

Domstol	Lokalisering	Kommuner	Befolkning
		Neset	3 291
		Midsund	1 979
		Sandøy	1 359
		Aukra	2 961
		Fræna	9 094
		Eide	3 092
		Gjemnes	2 678
Nordmøre tingrett	Kristiansund		54 629
		Kristiansund	16 928
		Averøy	5 470
		Frei	5 146
		Tingvoll	3 097
		Sunndal	7 431
		Surnadal	6 246
		Rindal	2 156
		Aure	2 809
		Halsa	1 847
		Tustna	1 067
		Smøla	2 432
Sunnmøre tingrett	Ålesund		92 149
		Ålesund	38 251
		Ulstein	6 537
		Hareid	4 731
		Ørskog	2 084
		Norddal	1 969
		Stranda	4 699
		Stordal	1 064
		Sykkylven	7 248
		Skodje	3 491
		Sula	7 005
		Giske	6 337
		Haram	8 733
Søre Sunnmøre tingrett	Volda		49 133
		Vanylven	3 607
		Sande	3 092
		Herøy	8 359
		Volda	8 280
		Ørsta	10 357
		Vågsøy	6 524
		Selje	3 106

Tabell 3.6: Møre og Romsdal fylke

Domstol	Lokalisering	Kommuner	Befolkning
		Eid	5 808
Sum Møre og Romsdal fylke			257 976

Tabell 3.7: Sogn og Fjordane fylke

Domstol	Lokalisering	Kommuner	Befolkning
Sogn tingrett	Sogndal		28 148
		Sogndal	6 579
		Aurland	1 819
		Lærdal	2 218
		Årdal	5 802
		Luster	5 035
		Vik	2 983
		Balestrand	1 514
		Leikanger	2 198
Fjordane tingrett	Førde		61 559
		Flora	11 130
		Askvoll	3 393
		Fjaler	2 993
		Gaular	2 917
		Jølster	2 917
		Førde	10 388
		Naustdal	2 687
		Bremanger	4 173
		Solund	985
		Hyllestad	1 586
		Høyanger	4 693
		Hornindal	1 213
		Gloppen	5 774
		Stryn	6 710
Sum Sogn og Fjordane fylke			89 707

Tabell 3.8: Hordaland fylke

Domstol	Lokalisering	Kommuner	Befolkning
Bergen tingrett	Bergen		
		Bergen	227 276
Nordhordland tingrett	Bergen		120 808

Tabell 3.8: Hordaland fylke

Domstol	Lokalisering	Kommuner	Befolkning
		Vaksdal	4 208
		Modalen	346
		Osterøy	7 048
		Meland	5 251
		Øygarden	3 598
		Radøy	4 569
		Lindås	12 511
		Austrheim	2 547
		Fedje	665
		Masfjorden	1 781
		Fusa	3 639
		Samnanger	2 322
		Os	13 758
		Sund	5 109
		Fjell	17 803
		Askøy	19 465
		Voss	13 685
		Gulen	2 503
Sunnhordland tingrett	Stord		61 947
		Etne	3 948
		Ølen	3 302
		Sveio	4 581
		Bømlo	10 694
		Stord	16 071
		Fitjar	2 962
		Tysnes	2 805
		Kvinnherad	13 206
		Austevoll	4 378
Hardanger tingrett	Lofthus		24 354
		Jondal	1 171
		Odda	7 734
		Ullensvang	3 596
		Eidfjord	1 016
		Kvam	8 565
		Ulvik	1 231
		Granvin	1 041
Sum Hordaland fylke			434 385

Tabell 3.9: Rogaland fylke

Domstol	Lokalisering	Kommuner	Befolkning
Sandnes tingrett	Sandnes		88 487
		Sandnes	52 077
		Gjesdal	8 747
		Forsand	1 015
		Klepp	13 548
		Time	13 100
Stavanger tingrett	Stavanger		154 581
		Stavanger	108 019
		Randaberg	8 741
		Strand	9 969
		Hjelmeland	2 762
		Finnøy	2 856
		Rennesøy	3 018
		Kvitsøy	510
		Sola	18 706
Dalane tingrett	Egersund		35 772
		Hå	13 723
		Bjerkreim	2 454
		Egersund	13 109
		Lund	3 092
		Sokndal	3 394
Haugaland tingrett	Haugesund		90 219
		Haugesund	29 888
		Bokn	753
		Tysvær	8 669
		Karmøy	36 637
		Utsira	246
		Vindafjord	4 861
		Suldal	4 063
		Sauda	5 102
Sum Rogaland fylke			175 010

Tabell 3.10: Vest-Agder fylke

Domstol	Lokalisering	Kommuner	Befolkning
Midt-Agder tingrett	Kristiansand		140 825
		Iveland	1 099
		Evje og Hornnes	3 360
		Bygland	1 314

Tabell 3.10: Vest-Agder fylke

Domstol	Lokalisering	Kommuner	Befolkning
		Valle	1 421
		Bykle	864
		Kristiansand	71 498
		Vennesla	11 993
		Songdalen	5 342
		Søgne	8 709
		Mandal	13 286
		Marnadal	2 206
		Åseral	888
		Audnedal	1 527
		Lindesnes	4 364
		Lillesand	8 763
		Birkenes	4 191
Vest-Agder tingrett	Farsund		34 185
		Farsund	9 451
		Lyngdal	7 031
		Hægebostad	1 577
		Flekkefjord	8 826
		Kninesdal	5 562
		Sirdal	1 738
Sum Vest-Agder fylke			175 010

Tabell 3.11: Aust-Agder fylke

Domstol	Lokalisering	Kommuner	Befolkning
Aust-Agder tingrett	Arendal		80 475
		Arendal	39 247
		Froland	4 504
		Åmli	1 866
		Grimstad	17 608
		Risør	6 976
		Gjerstad	2 532
		Vegårshei	1 828
		Tvedestrand	5 914
Sum Aust-Agder fylke			80 475

Tabell 3.12: Telemark fylke

Domstol	Lokalisering	Kommuner	Befolkning
Grenland tingrett	Skien		119 858
		Porsgrunn	32 563
		Skien	49 498
		Siljan	2 266
		Bamble	14 111
		Kragerø	10 630
		Drangedal	4 159
		Nome	6 631
Aust-Telemark tingrett	Notodden		32 774
		Notodden	12 203
		Tinn	6 538
		Hjartdal	1 691
		Bø	4 998
		Sauherrad	4 369
		Seljord	2 975
Vest-Telemark tingrett	Kviteseid		11 891
		Kviteseid	2 656
		Nissedal	1 465
		Fyrresdal	1 337
		Tokke	2 539
		Vinje	3 894
Sum Telemark fylke			164 523

Tabell 3.13: Vestfold fylke

Domstol	Lokalisering	Kommuner	Befolkning
Nordre Vestfold tingrett	Horten		43 672
		Borre	23 582
		Våle	4 187
		Ramnes	3 762
		Holmestrand	9 335
		Hof	2 806
Midtre Vestfold tingrett	Tønsberg		72 349
		Tønsberg	34 484
		Andebu	4 611
		Stokke	9 421
		Nøtterøy	19 392
		Tjøme	4 441
Søndre Vestfold tingrett	Sandefjord		81 208

Tabell 3.13: Vestfold fylke

Domstol	Lokalisering	Kommuner	Befolkning
		Larvik	40 088
		Lardal	2 328
		Sandefjord	38 792
Sum Vestfold fylke		197 229	

Tabell 3.14: Buskerud fylke

Domstol	Lokalisering	Kommuner	Befolkning
Drammen tingrett	Drammen		133 566
		Drammen	54 361
		Lier	21 197
		Røyken	16 074
		Hurum	8 247
		Nedre Eiker	20 209
		Svelvik	6 192
		Sande	7 286
Kongsberg tingrett	Kongsberg		41 073
		Kongsberg	22 104
		Flesberg	2 500
		Rollag	1 491
		Øvre Eiker	14 978
Hønefoss tingrett	Hønefoss		56 919
		Ringerike	27 800
		Hole	4 991
		Sigdal	3 611
		Krødsherrad	2 269
		Modum	12 335
		Jevnaker	6 003
Hallingdal tingrett	Nesbyen		22 941
		Flå	1 114
		Nes	3 492
		Gol	4 356
		Hemsedal	1 830
		Ål	4 704
		Hol	4 637
		Nore og Uvdal	2 808
Sum Buskerud fylke			254 499

Tabell 3.15: Akershus fylke

Domstol	Lokalisering	Kommuner	Befolkning
Follo tingrett	Ski		109 229
		Ski	25 217
		Ås	13 260
		Oppegård	22 805
		Enebakk	8 505
		Vestby	11 597
		Frogn	12 748
		Nesodden	15 097
Asker og Bærum tingrett	Sandvika		149 170
		Bærum	100 773
		Asker	48 397
Nedre Romerike tingrett	Lillestrøm		137 924
		Fet	9 037
		Rælingen	14 373
		Lørenskog	29 207
		Skedsmo	38 189
		Nittedal	18 254
		Gjerdrum	4 452
		Aurskog/Høland	12 442
		Sørum	11 970
Øvre Romerike tingrett	Eidsvoll		64 241
		Ullensaker	19 603
		Eidsvoll	17 203
		Nannestad	8 636
		Hurdal	2 636
		Nes	16 146
Sum Akershus fylke			460 564

Tabell 3.16: Østfold fylke

Domstol	Lokalisering	Kommuner	Befolkning
Moss tingrett	Moss		49 402
		Moss	26 242
		Råde	6 117
		Rygge	13 110
		Våler	3 933
Sarsborg tingrett	Sarpsborg		82 183
		Sarpsborg	47 122
		Halden	26 523

Tabell 3.16: Østfold fylke

Domstol	Lokalisering	Kommuner	Befolkning
		Aremark	1 458
		Rakkestad	7 080
Fredrikstad tingrett	Fredrikstad		70 902
		Fredrikstad	67 415
		Hvaler	3 487
Heggen og Frøland tingrett	Mysen		43 531
		Marker	3 290
		Rømskog	669
		Trøgstad	4 860
		Spydeberg	4 438
		Askim	13 391
		Eidsberg	9 435
		Skiptvet	3 141
		Hobøl	4 307
Sum Østfold fylke			246 018

Tabell 3.17: Oppland fylke

Domstol	Lokalisering	Kommuner	Befolkning
Sør-Gudbrandsdal tingrett	Lillehammer		43 765
		Lillehammer	24 533
		Sør-Fron	3 364
		Ringebu	4 799
		Øyer	4 842
		Gausdal	6 227
Toten tingrett	Gjøvik		88 016
		Gjøvik	26 968
		Østre Toten	14 021
		Vestre Toten	13 068
		Lunner	8 220
		Gran	12 724
		Søndre Land	6 048
		Nordre Land	6 967
Nord-Gudbrandsdal tingrett	Vågå		26 163
		Dovre	2 909
		Lesja	2 273
		Skjåk	2 393
		Lom	2 543

Tabell 3.17: Oppland fylke

Domstol	Lokalisering	Kommuner	Befolkning
		Vågå	3 836
		Nord-Fron	5 978
		Sel	6 231
Valdres tingrett	Fagernes		18 292
		Sør-Aurdal	3 410
		Etnedal	1 403
		Nord-Aurdal	6 527
		Vestre Slidre	2 272
		Øystre Slidre	3 047
		Vang	1 633
Sum Oppland fylke			176 236

Tabell 3.18: Hedemark fylke

Domstol	Lokalisering	Kommuner	Befolkning
Glåmdal tingrett	Kongsvinger		41 411
		Kongsvinger	17 254
		Nord-Odal	5 054
		Sør-Odal	7 302
		Eidskog	6 351
		Grue	5 450
Hedmarken tingrett	Hamar		82 879
		Hamar	26 424
		Ringsaker	31 516
		Løten	7 176
		Stange	17 763
Sør-Østerdal tingrett	Elverum		41 679
		Elverum	17 929
		Trysil	7 044
		Åmot	4 450
		Åsnes	8 135
		Våler	4 121
Nord-Østredal tingrett	Tynset		20 352
		Stor-Elvdal	2 978
		Rendalen	2 253
		Engerdal	1 566
		Tolga	1 841
		Tynset	5 392
		Alvdal	2 415

Tabell 3.18: Hedemark fylke

Domstol	Lokalisering	Kommuner	Befolkning
		Folldal	1 826
		Os	2 081
Sum Hedemark fylke			186 321
